

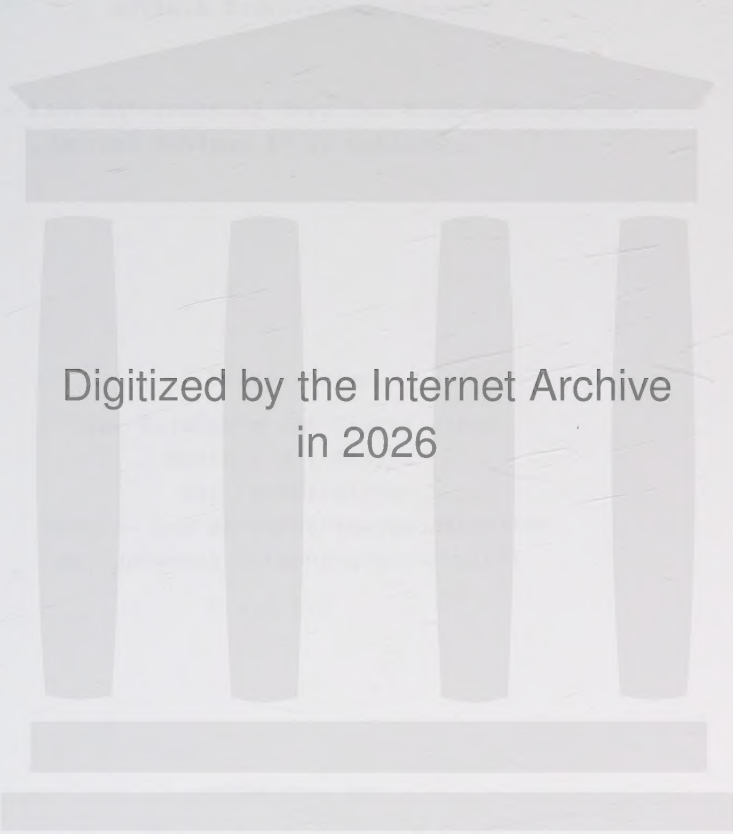
Rechtliche Probleme lokaler Programmtätigkeit mittels Videorecordertechnik

– Eine Untersuchung über das Video-Lokalprojekt
„Journal Koblenz 1“ in Koblenz –

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität
Mainz

vorgelegt von
Manfred Emmes
Rechtsassessor in Mainz

1984



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554402_0010

Rechtliche Probleme lokaler Programmtätigkeit
mittels Videorecordertechnik

- Eine Untersuchung über das Video-Lokalprojekt
„Journal Koblenz 1“ in Koblenz -

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
des Fachbereichs
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität
M a i n z

vorgelegt von
M a n f r e d E m m e s
Rechtsassessor in Mainz

1 9 8 4

Erstberichterstatter: Prof. Dr. iur. Walter Rudolf

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. iur. Hans Heinrich Rupp

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Oktober 1984

Meinen Eltern

I N H A L T S Ü B E R S I C H T

	Seite
Literaturverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
 1. Kapitel	
Problemstellung	1
A. Einführung	1
I. Die Entwicklung neuer Medientechnologien und die Auswirkungen auf das verfassungsrecht- liche Mediensystem	1
II. Der Anlaß der Untersuchung	4
B. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes	6
I. Begriffliche Eingrenzung des neuen audio-vi- suellen Mediums (Videorecorder)	6
II. Die technische Funktionsweise des audio-vi- suellen Mediums (Videorecorder)	9
III. Die herkömmliche Verwendung des neuen Mediums	14
IV. Die „spezifische“ Nutzung des neuen Mediums in der Öffentlichkeit durch Programmvorfüh- rung auf Großbildmonitoren, dargestellt am Bei- spiel des der Untersuchung zugrundeliegenden Lokalprojekts	16
 2. Kapitel	
Der Bereich der Massenkommunikation und dessen Zuständig- keitsverteilung zwischen Bund und Ländern	18
A. Die Kennzeichnung des neuen audio-visuellen Mediums als Massenkommunikationsmittel	18
I. Der Begriff Massenkommunikation	18
1. Das normative Merkmal der „Öffentlichkeit“	20
2. Das normative Merkmal der „technischen Verbreitung“	27
3. Die beiden normativen Merkmale der „Indi- rektheit“ der Kommunikation und der „Ein- seitigkeit“ des Kommunikationsvorganges	28

4. Das normative Merkmal des „dispersen Publikums“	29
5. Weitere Merkmale deskriptiver Art und Festlegung des Begriffs Massenkommunikation	31
6. Das neue audio-visuelle Medium als Massenkommunikationsmittel	32
B. Die verfassungsrechtlich festgelegten Kompetenzen im Medienbereich	34
I. Die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Massenkommunikation	37
1. Die Gesetzgebungsbefugnisse im Rundfunkbereich	37
2. Die Gesetzgebungsbefugnisse im Presse- und Filmbereich	39
II. Die Verwaltungskompetenzen im Bereich der Massenkommunikation	42
1. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundes und der Länder im Rundfunkbereich	45
2. Die Verwaltungsbefugnisse der Länder im Presse- und Filmbereich	46
III. Der Organisationsaspekt im medienrechtlichen Bereich	48

3. Kapitel

Die Bestimmung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs	50
--	----

A. Die Grundrechtsstruktur des Rundfunks in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	50
I. Der Umfang der Freiheitsgewährleistung	50
1. Die objektiv-rechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit	51
2. Die subjektiv-rechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit	52
II. Eine zunehmende Betonung des subjektiv-rechtlichen Gewichts des Grundrechtsgehalts der Rundfunkfreiheit	55
B. Das neue audio-visuelle Medium im normativen Rahmen des Rundfunks	57
I. Die fernmelderechtliche Komponente des Rundfunks	57

	Seite
II. Die gegenwärtige Rechtslage im einfachgesetzlichen Bereich	65
1. Die Rundfunkgesetze der Länder	67
2. Die Definition des Rundfunks in Art. 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens	69
3. Das „Schliersee-Papier“ der Rundfunkreferenten der Länder vom 29. April 1975 und die dazu ergangene Ergänzung vom 10. September 1981 hinsichtlich Sendungen in Einrichtungen	71
4. Das „Würzburger-Papier“ der Rundfunkreferenten der Länder vom 8. Mai 1979	74
5. Die Rechtsprechung zum landesrechtlichen Rundfunkbegriff	76
6. Die Begriffsfestlegungen des Rundfunks in der Literatur	78
III. Die Rechtsprechung zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff	84
1. Das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts vom Jahre 1961	84
2. Weitere rundfunkrechtlich bedeutsame Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts	86
C. Feststellung eines uneinheitlichen Bedeutungsverständnisses des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs und seine Ursache	88
D. Die Wahl der „richtigen“ Auslegungsmethode als Gebot einer offenzulegenden Vorwertung des Autors	89
I. Die normative Wertungsjurisprudenz (Larenz)	90
II. Die Methodik der Verfassungsauslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	91
E. Die Auslegung des Verfassungsbegriffs Rundfunk in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG	93
I. Zur Klärung des generellen Begriffs Rundfunk	93
II. Die Auslegungskriterien der Larenz'schen Interpretationsmethodik	96
1. Die wörtliche Auslegung	96
a. Der Rundfunk als Erfahrungsgegenstand geschichtlicher Begriffsentwicklung	96
b. Das aktuelle Begriffsverständnis im allgemeinen wie im spezifisch juristischen und publizistisch-soziologischen Sprachgebrauch	102

	Seite
2. Die systematische Auslegung des Rundfunkbegriffs	104
3. Die historische Auslegung des Rundfunkbegriffs	105
a. Die vom Verfassungsgesetzgeber vorgefundene Normsituation unter Einbeziehung der historischen Rundfunkentwicklung	106
b. Das Rundfunkverständnis der Grundgesetzverfasser an Hand der Materialien zum Grundgesetz	109
4. Die objektiv-teleologische Auslegung des Rundfunks	115
a. Die Funktion des publizistischen Mediums im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung	115
b. Der Wirkungsaspekt der Massenmedien im Kommunikationsprozeß als Ursache der besonderen Bedeutung der Massenmedien	117
aa. Die Wirkungen der Massenmedien als „eminentes“ Beeinflussungspotential der öffentlichen Meinungsbildung	119
bb. Die hervorragende Wirkung von Hörfunk und Fernsehen aufgrund spezifischer Charakteristika	127
aaa. Die fernmeldetechnische Übertragungsweise	128
(1) Beim Hörfunk	132
(2) Beim Fernsehen	133
(3) Bei Drahtfunk und Kabelfernsehen	135
bbb. Die aus der Verwendung der Fernmeldetechnik resultierenden spezifischen (deskriptiven) Charakteristika des Rundfunks „Gleichzeitigkeit“ und „Aktualität“	136
cc. Weitere für die Charakterisierung des Rundfunks und seiner Wirkungsweise mitbestimmende Faktoren	137
aaa. Die Bindung an die technische Empfangseinrichtung und die Zeitstruktur der Aussagenübermittlung	137
bbb. Die Aussagen- bzw. Programminhalte (und ihre Periodizität)	141
ccc. Die spezifischen Formen der Aussage- und Programmgestaltung	146

	Seite
5. Die kennzeichnenden Charakteristika des Rundfunks in der Verfassung	147
4. Kapitel	
Der Rundfunk in Abgrenzung zu Presse und Film	149
A. Der Pressebegriff	150
I. Der einfachgesetzliche Pressebegriff	150
II. Die Begriffsfestlegung der Presse in der Literatur	152
III. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Pressebegriff und die Feststellung eines uneinheitlichen Begriffsverständnisses der Presse	153
IV. Die Auslegung des verfassungsrechtlichen Pressebegriffs	154
1. Die wörtliche Auslegung	154
2. Die historische Auslegung	156
a. Die geschichtliche Entwicklung der Presse bis zur Entstehung des Grundgesetzes	156
b. Das Presseverständnis der Grundgesetzverfasser an Hand der Materialien zum Grundgesetz	158
3. Die objektiv-teleologische Auslegung der Presse	161
a. Die Konturierung des verfassungsrechtlichen Pressebegriffs an Hand einer funktionalen Betrachtung des publizistischen Mediums	161
b. Die den spezifischen Wirkungsaspekt begründenden Kennzeichen der Presse	164
4. Die kennzeichnenden Charakteristika der Presse in der Verfassung	165
B. Der Filmbegriff	166
I. Der einfachgesetzliche Filmbegriff	166
II. Die Begriffsfestlegungen des Films in der Literatur und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	166
III. Die Notwendigkeit der Auslegung des Filmbegriffs aufgrund eines uneinheitlichen Begriffsverständnisses des Films	167
1. Die wörtliche Auslegung	168

	Seite
2. Die historische Auslegung des Filmbegriffs	169
a. Die geschichtliche Entwicklung des Films	169
b. Das Filmverständnis der Grundgesetzverfasser an Hand der Materialien zum Grundgesetz	172
3. Die objektiv-teleologische Auslegung des Films	175
a. Die begriffliche Präzisierung des verfassungsrechtlichen Filmbegriffs an Hand einer funktionalen Betrachtungsweise	175
b. Die den spezifischen Wirkungsaspekt des Films begründenden Merkmale	176
4. Die kennzeichnenden Merkmale des Films in der Verfassung	177
C. Die Ermittlung eines geeigneten Abgrenzungskriteriums	178
D. Die Abgrenzung der drei Medienbegriffe voneinander	180
5. Kapitel	
Die materielle verfassungsrechtliche Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums in seiner „spezifischen“ Nutzungsform	184
A. Die zugrundeliegende Zuordnungskonzeption	184
B. Die technische Entwicklungsoffenheit der drei medienrechtlichen Verfassungsbegriffe	187
C. Das neue audio-visuelle Medium und die Einordnung in den Rundfunk (als „Kleinrundfunkveranstaltung“)	191
I. Die Überprüfung des Video-Lokalprojekts auf das Vorliegen der rundfunkverbreitungstechnischen Grundsituation und der kulturell-rechtlichen Seite des Rundfunks	191
II. Die Bewertung der Nichtübereinstimmung hinsichtlich der rundfunkverbreitungstechnischen Grundsituation	200
D. Weitere Erscheinungsformen lokaler Programmaktivität und ihre Abgrenzung zur Kleinrundfunkveranstaltung	206

	Seite
E. Die Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums unter den Pressebegriff	213
F. Die Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums unter den Fimbegriff	218
6. Kapitel	
Zusammenfassende Schlußbetrachtung der Ergebnisse der Einordnungsversuche	226

Literaturverzeichnis

- Allendorf, Otmar/
Krumm, Hans-Jürgen: Taschenbuch des Video-Trainings, Bd. 3 der Schriftenreihe D: Theorie und Praxis der Unterrichtstechnologie, Köln 1973
- Atorf, Hans-Hermann: Filmtechnik, in: Dovifat, Emil (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Bd. 2, Praktische Publizistik, 1. Teil, Berlin 1969, S. 227-242
- Aubert, Joachim: Fernmelderecht, Bd. I, Systematische Darstellung, 3. Auflage, Hamburg 1974
- Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945, Rundfunk in Deutschland, (Hrsg.) ders., Bd. 3, 1. Teil; Bd. 4, 2. Teil, München 1980
- Berendes, Konrad: Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, Berlin 1973
- Berg, Klaus: Organisation und Trägerschaft bei der elektronischen Textkommunikation, in: AFP 1980, S. 75-80
- Berg, Klaus/Kiefer, Marie-Luise: Das Verhältnis des Rundfunks zu Presse und Film, in: Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den Rundfunk der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) Jörg Aufermann/Wilfried Scharf/Otto Schlie, Opladen 1979, S. 172-187
- Berthold, F. J./
v. Hartlieb, Horst: Filmrecht. Ein Handbuch, München, Berlin 1957
- Bibo, Heinz: Überblick über audiovisuelle Geräte, in: Handbuch des audiovisuellen Lehrens und Lernens, (Hrsg.) Günter Ashauer, Stuttgart 1974, S. 17-33
- Bismark, Hans: Neue Medientechnologien und grundlegende Kommunikationsverfassung, Berlin 1982
- ders.: Probleme der Presseverlage beim Zugang zum Rundfunk, in: AFP 1982, S. 135-144
- v. Bismarck, Klaus: Einführung des Intendanten, in: Westdeutscher Rundfunk (Hrsg.): Zum Thema Kassettenfernsehen, Köln 1971, S. 7-11
- Böckenförde, Ernst
Wolfgang: Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, S. 1529-1538
- ders.: Die Methoden der Verfassungsinterpretation - Bestandsaufnahme und Kritik -, in: NJW 1976, S. 2089-2099

- Bosshart, Louis: Dynamik der Fernseh-Unterhaltung. Eine kommunikationswissenschaftliche Analyse und Synthese. Bd. 13 der Reihe des Instituts für Journalistik und Kommunikationswissenschaft der Universität Freiburg/Schweiz 1979
- Brack, Hans/Herrmann, Günter/Hillig, Hans Peter: Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, 1948 bis 1962, Hamburg 1962
- v. Braunmühl, Joachim, u. a.: Rundfunktechnik, in: Das Fischer-Lexikon, Bd. 9. Film Rundfunk Fernsehen, Hrsg. Lotte H. Eisner und Heinz Friedrich, Frankfurt/Main, Hamburg 1958
- Bredow, Hans: Vier Jahre deutscher Rundfunk, Berlin 1927
- ders.: Über die Neuregelung des Rundfunks, Wiesbaden 1947
- Brepohl, Klaus: Die Massen-Medien. Ein Fahrplan durch das Zeitalter der Information und Kommunikation, München 1974
- ders.: Bausteine im Mediengefüge, in: Film und Recht 1974, S. 638-649
- Brockhaus, Der Große: Handbuch des Wissens, 15. Band, Leipzig 1935
- Bruch, Walter: Kleine Geschichte des deutschen Fernsehens, Berlin 1967
- Brugger, Gustav: Die neuen audio-visuellen Speichersysteme. Schriftenreihe der UFITA, Heft 40, München 1970
- Bruhn, Wolfgang: Fernsehen, in: Dovifat, Emil (Hrsg.), Handbuch der Publizistik, Bd. 2, Praktische Publizistik, 1. Teil, Berlin 1969, S. 409-413
- Bücken, Reiner: Heimvideo - Die Systemvielfalt stabilisiert sich, in: Media Perspektiven 1980, S. 21-27
- Bullinger, Martin: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden 1980
- ders.: Neue Medien: Neue Aufgaben des Rechts?, in: AFP 1982, S. 69-77
- Buss, Michael: Videorecorder statt Verkabelung? Die Nutzung von Videogeräten in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA, in: Media Perspektiven 1980, S. 745-750

- Czajka, Dieter: Pressefreiheit und „öffentliche Aufgabe“ der Presse, Stuttgart 1968
- Dahms, Heike: Wie Zuschauer Fernsehen - Zur Qualität des „Fernsehkontakts“, in: Media Perspektiven 1983, S. 279-286
- Darschin, Wolfgang/
Frank, Bernward: Tendenzen im Zuschauerverhalten. Teleskopie-Daten zur Nutzung der Fernsehprogramme seit 1976, in: Media Perspektiven 1980, S. 468-479
- dies.: Tendenzen im Zuschauerverhalten, in: Media Perspektiven 1983, S. 343-352
- Demme, Helmut: Das Kabel-Fernsehen (closed-circuit-television) in rechtlicher Hinsicht, Königstein 1969
- Diederichs, Helmut H.: Konzentration in den Massenmedien, München 1973
- Diemer, Wolfgang: Lexikon von audiovisuellen Begriffen, in: Handbuch des audiovisuellen Lehrens und Lernens, Hrsg. Günter Ashauer, Stuttgart 1974, S. 251-281
- Diller, Ansgar: Rundfunkpolitik im Dritten Reich. Rundfunk in Deutschland, Hrsg. Hans Bausch, Bd. 2, München 1980
- Dovifat, Emil: Handbuch der Publizistik. Unter Mitarbeit führender Fachleute, Hrsg. ders., Bd. 1, Allgemeine Publizistik, Berlin 1968
- Drechsler, Georg: Fernsehtechnik - Der Zukunft zugewandt, in: Phänomen Fernsehen (Aufgaben, Probleme, Ziele dargestellt am ZDF), Hrsg. Fritz Hufen/Wolfgang Lörcher, Düsseldorf, Wien 1978, S. 399-420
- Eckert, Gerhard: Der Rundfunk als Führungsmittel. Studien zum Weltrundfunk und Fernseh-funk. Bd. 1, Hrsg. Kurt Wagenführ, Heidelberg, Berlin, Magdeburg 1941
- Ehmke, Horst: Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDSTRL 20 (1963), S. 53-98
- Enqisch, Karl: Die Idee der Konkretisierung in Recht und Rechtsleben unserer Zeit, 2. Auflage, Heidelberg 1968
- ders.: Einführung in das juristische Denken, 5. Auflage, Stuttgart 1971
- Enquête-Kommission: „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ - Zwischenbericht - Drucksache 9/2442 vom 28.3.1983 des Deutschen Bundestages/9. Wahlperiode gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 9.4.1981 - Drucksachen 9/245, 9/314

- Enzyklopädie, Kleiße: Film. Hrsg. Wilkening, Albert/Baumert, Heinz/Lippert, Klaus, Leipzig 1966
- Expertenkommission neue Medien: Baden-Württemberg - EKM - Abschlußbericht, Bd. I, Bericht und Projekt-empfehlungen, Stuttgart 1981
- Fahry, Dieter/
Palme, Klaus: Video - Technik, Handbuch 1, Grundlagen/Anwendungen, München, Wien 1979
- Ferger, Herbert/
Junker, Harald: „Neue Medien“ und Fernmelderecht, in: DÖV 1981, S. 439-448
- Fernsehen und Kassette: Bericht der Kassetten-Kommission des ZDF. Schriftenreihe des ZDF, Heft 10, Ernst Fuhr u.a., Mainz 1973
- Fessmann, Ingo: Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, Frankfurt/Main 1973
- Fette, Gunter: Kommerzielles Fernsehen - Auch auf Umwegen, in: Film und Recht 1969, S. 282-297
- Forsthoff, Martin: Grenzen des Rundfunkmonopols. Zugleich eine Besprechung von Lieb und Stammler, in: AFP 1975, S. 739-742
- Freyberger, Roland: Tricks und Techniken des Fernsehens (Licht, Signale, Bilder), Düsseldorf, 1971
- Füchsl, Joseph: Die Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films, Diss. jur., München 1968
- Fuhr, Ernst-Wolfgang/
Britten, Ekkehard/
Konrad, Walter/
Landmann, Dieter/
Ring, Oswald: ZDF-Staatsvertrag. Staatsvertrag über die Errichtung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“, Mainz 1972
- Funk, Bernd-Christian: Öffentlich-rechtliche Fragen des Kabelfernsehens in Österreich - Überlegungen zur geltenden und künftig zu gestaltenden Rechtslage, in: Beiträge zum Medienrecht, Hrsg. Hans Popper und Erich Wolny, Linzer Universitäts-schriften, Monographien 4, Wien, New York 1978, S. 1-35
- Fürstenau, Theo: Das bewegte Bild (Film), in: Dovifat, Emil (Hrsg.) Handbuch der Publizistik, Bd. 2, Praktische Publizistik, 1. Teil, Berlin 1969, S. 133-141
- Gscheidle, Kurt: Die Medien im künftigen Kommunikationssystem - die Post als Faktor, Mittler, und Anreger, in: Media Perspektiven 1975, S. 345-361
- Gesing, Günter: Audio-visuelle Massenmedien als presserechtliche Druckwerke, in: NJW 1972, S. 617ff.

- Groß, Rolf: Neue Medien - Neue Aufgaben des Rechts, in: ZRP, S. 232-237
- Häberle, Peter: Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, Karlsruhe 1962
- Häntzschel, Kurt: Reichspreßgesetz, Kommentar, Berlin 1927
- Heinrichs, Herbert: Audio-visuelle Praxis in Wort und Bild, Geräte-Technik-Methode, München 1972
- Herrmann, Günter: Zur Entwicklung der Rundfunkorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Brack u.a., Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948 bis 1962, Hamburg 1962, S. 59-93
- ders.: Kassettenfernsehen: Zur juristischen Fragestellung, in: Westdeutscher Rundfunk, Köln 1971, S. 12-22
- ders.: Rechtsfragen der Rundfunkorganisation, in: RuF 1971, S. 267-278
- ders.: Fernsehen und Hörfunk in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1975
- Hesse, Konrad: Grenzen der Verfassungswandlung, in: Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Hrsg. Ehmke, Horst/Kaiser, Joseph H./Kewenig, Wilhelm A./Meesen, Karl Matthias/Rüfner, Wolfgang, Berlin 1973, S. 123-141
- ders.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Auflage, Heidelberg 1982
- Hoffmann, Willy: Privatrechtliche Rechtsprobleme des Rundfunks, in: DJZ 1932, Sp. 779-783
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Medienwirkung und Medienverantwortung, in: Sozialisationsschutz durch Medienverantwortung als Problem richterlichen Normierens, ders. (Hrsg.), Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd. 1, Baden-Baden 1975, S. 19-35
- ders.: Massenmedien, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen/unter Mitw. v. Konrad Hesse, Berlin, New York 1983, S. 389-469

- ders./Plander, Harro: Rechtsfragen der Pressereform. Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd. 4, Baden-Baden 1977
- v. Hutten, Christoph: Die erwerbswirtschaftliche Beteiligung der Rundfunkanstalten am audiovisuellen Markt, Diss. jur., München 1976
- Jarass, Hans D.: Die Freiheit der Massenmedien, Baden-Baden 1978
- Kaiser, Wolfgang/
Lange, Bernd-Peter/
Langenbacher,
Wolfgang/Lerche,
Peter/Witte, Eberhard: Kabelkommunikation und Informationsvielfalt. Eine Problemanalyse zur Gestaltung von Pilotprojekten unter dem Aspekt der Wirkung auf die Presse, München, Wien, 1978
- Kiefer, Marie-Luise: Massenkommunikation 1964-1980. Trendanalyse zur Mediennutzung und Medienbewertung, in: Media Perspektiven 1981, S. 261-286
- dies.: Massenkommunikation Bd. II. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1980, Schriftenreihe Media Perspektiven, Bd. 2, Hrsg. im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Rundfunkwerbung, Frankfurt/Main 1982
- Klausa, Ekkehard: Kann man mit Medienwirkungsforschung privaten Rundfunk verhindern? Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie, Hrsg. Hassemer, Winfried/Hoffmann-Riem, Wolfgang/Limbach, Jutta, Baden-Baden 1982, S. 163-195
- Klein Hans H.: Die Rundfunkfreiheit. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 24, München 1978
- ders.: Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, in: Der Staat, Bd. 20, Berlin 1981, S. 177-200
- ders./Lauff, Werner: Neue Medientechnik - neues Rundfunkrecht, in: Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament. Heft 51/1981, S. 3-17
- Koch, Günter: Zur Frage der Zuordnung der neuen audiovisuellen Medien zum Rundfunk in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, Diss. jur., Hamburg 1979
- König, Eberhard: Die Teletexte. Versuch einer verfassungsrechtlichen Einordnung. Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 30, München 1980

- Koszyk, Kurt/
Pruys, Karl H. Handbuch der Massenkommunikation,
München 1981
- Krause, Gunter B.: Die Zuständigkeit zur Ordnung des
Rundfunkwesens in der Bundesrepublik
Deutschland, Flensburg 1960
- ders.(Krause-Ablaß): Zum Begriff des Rundfunks, in: RuF
1971, S. 284-288
- Kriele, Martin: Theorie der Rechtsgewinnung, Berlin
1967
- Kröger, Klaus: Vor dem Ende des Rundfunkmonopols der
öffentlichrechtlichen Rundfunkan-
stalten, in: NJW 1979, S. 2537-2543
- Kübler, Hans Dieter/
Würzburg, Gerd: Fernsehen, in: Medienpsychologie. Ein
Handbuch in Schlüsselbegriffen. Hrsg.
Kagelmann, H. Jürgen/Wenninger, Gerd,
Wien, Baltimore 1982, S. 35-45
- Küchenhoff, Erich: Ausdrückliches, stillschweigendes und
ungeschriebenes Recht in der bundes-
staatlichen Kompetenzverteilung, zu-
gleich ein Beitrag zur Lehre von der
Rechtsgewinnung und zum Verfassungs-
recht der USA, in: AÖR (N.F. 43-
1957), S. 413-479
- Kull, Edgar: Kommunikationsfreiheit und neue
Medien, in: AFP 1977, S. 251-255
- ders.: Elektronische Textkommunikation -
Sachstand und juristischer Disput,
in: AFP 1980, S. 70-75
- ders.: Rundfunkgleichheit statt Rundfunkfrei-
heit. Zum dritten Fernsehurteil des
BVerfGs, in: AFP 1981, S. 378-385
- Kunczik, Michael: Massenkommunikation. Eine Einführung.
Köln, Wien 1979
- Ladeur, Karl-Heinz: Die Rundfunkfreiheit und der Wegfall
der „besonderen Umstände“ ihrer Aus-
übung. Notizen zur Interpretation des
Verfassungskompromisses, in: NJW 1982,
S. 359-262
- Lange, Bernd-Peter: Kabelfernsehen - öffentlich-rechtlich?.,
in: Media Perspektiven 1975, S. 549-
563
- Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft,
2. Auflage 1969 und 3. Auflage 1975,
Heidelberg, Berlin
- Lasswell, H.: Propaganda Technique in the World
War, New York 1927

- Lazarsfeld, P. F./ , Wahlen und Wähler, Neuwied 1969,
Berelson, B./Gaudet, zuerst 1944
H.:
- Leenen, Detlef: Typus und Rechtsfindung, Berlin 1971
- Lehr, Wolfgang/
Berg, Klaus: Rundfunk und Presse in Deutschland.
Rechtsgrundlagen der Massenmedien.
Texte. 2. Auflage, Mainz 1976
- Leiling, O.H.: Funk. Ein neues Weltreich, München
1959
- Leisner, Walter: Öffentlich-rechtliche Probleme der
Beziehungen zwischen Film und fern-
sehen, in: DÖV 1967, S. 693-705
- Lerg, Winfried: Rundfunkpolitik in der Weimarer Repu-
blik. Rundfunk in Deutschland. Hrsg.
von Hans Bausch, Bd. 1, München 1980
- Lerche, Peter: Rundfunkmonopol, Frankfurt/Main 1970
- ders.: Stiller Verfassungswandel als ak-
tuelles Politikum, in: Festgabe für
Theodor Maunz zum 70. Geburtstag,
Hrsg. Spanner, Hans/Lerche, Peter/
Zacher, Hans/Badura, Peter/v. Campen-
hausen, Axel Frhr. v., München 1971,
S. 285-300
- ders.: Presse, Pressefreiheit, in: Evange-
lisches Staatslexikon, Hrsg. Kunst,
Hermann/Herzog, Roman/Schneemelcher,
Wilhelm, 2. Auflage, Stuttgart 1975,
Sp. 1910-1918
- ders.: Die Gesetzgebungskompetenz von Bund
und Ländern auf dem Gebiete des Presse-
rechts, in: JZ 1972, S. 468-474
- ders.: Landesbericht Bundesrepublik Deutsch-
land, in: Bullinger, Martin/Kübler,
Friedrich (Hrsg.), Rundfunkorganisa-
tion und Kommunikationsfreiheit,
Baden-Baden 1979, S. 15-107
- ders.: Beteiligung Privater im Rundfunkbe-
reich und Vielfaltsstandard, in: NJW
1982, S. 1676-1682
- Lieb, Wolfgang: Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze,
Berlin 1974
- ders.: Kommunikationsspezifische Aspekte
einer dualen Medienstruktur, in: Ruf
1980, S. 210-223
- Löffler, Martin: Presserecht, Bd. I, Allgemeines Presse-
recht, 2. Aufl., München 1969; Bd. II,
Landespressegesetze, Kommentar, 2.
Aufl., München 1968

- ders.: Massenmedien, Presse, Zeitung und Zeitschrift als Rechtsbegriff, in: Das Recht am Geistesgut. Studien zum Urheber-, Verlags- und Presserecht, Hrsg. Hodeige, Fritz. Festschrift für Walter Bappert, Freiburg 1964, S. 117-129
- ders./Ricker, Reinhart: Handbuch des Presserechts, München 1978
- ders.: Brauchen wir einen neuen Presse- und Rundfunkbegriff? Bericht zur 47. Tagung des Studienkreises für Presse-recht und Pressefreiheit, in: AFP 1980, S. 94
- Lüders, Carl-Heinz: Presse- und Rundfunkrecht. Textsammlung. Berlin/Frankfurt/a.Main 1952
- Lüscher, Karl: Medienwirkungen und Gesellschaftsentwicklung, in: Media Perspektiven 1982, S. 545-555
- Majewski, Otto: Auslegung der Grundrechte durch einfaches Gesetzesrecht? Zur Problematik der sogenannten Gesetzmäßigkeit der Verfassung. Schriften zum öffentlichen Recht. Bd. 162 (1971)
- Maletzke, Gerhard: Psychologie der Massenkommunikation, Hamburg 1963
- ders.: Medienwirkungsforschung. Gedanken zu einer Forschungsstrategie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Publizistik 1982, S. 9-21
- ders.: Probleme der Wirkungsforschung bei Film und Fernsehen, in: Media Perspektiven 1982, S. 741-749
- ders.: Kommunikationsforschung zu Beginn der Achtziger Jahre, in: Media Perspektiven 1983, S. 114-129
- v. Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt/Main 1966; Bd. II, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt/Main 1964; Bd. III, 2. Aufl., München 1974
- Martens, Wolfgang: Öffentlich als Rechtsbegriff, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1969
- Matz, Werner/
v. Doemming, Klaus
Berto/Füßlein, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JÖR, Neue Folge, Bd. 1, Hrsg. von Gerhard Leibholz und Hermann v. Mangoldt, Tübingen 1951

- Maunz, Theodor: Die geteilte Verwaltung im Bundesstaat, in: *Verwaltungsverfahren*, Hrsg. W. Schmitt Glaeser, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard-Borberg-Verlages, Stuttgart, München, Hannover 1977, S. 95-110
- ders./Zippelius, Reinhold: Deutsches Staatsrecht, 25. Auflage, München 1983
- Maunz, Theodor/
Dürig, Günter/
Herzog, Roman/
Scholz, Rupert: Grundgesetz, Kommentar, 20. Ergänzungslieferung, Stand: November 1982, München
- Medienlexikon: Kommunikation in Gesellschaft und Staat. Lothar Döhn/Klaus Klöckner, Baden-Baden 1979
- Merten, Klaus: Wirkungen der Massenkommunikation. Ein theoretisch-methodischer Problemaufriß, in: *Publizistik* 1982, S. 26-49
- Meyn, Hermann: Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Politik und Zeitgeschichte, Berlin 1979
- Moser, Artur: Rundfunk und Grundgesetz, in: *JZ* 1951, S. 70-73
- ders.: Nochmals Rundfunk und Grundgesetz, in: *DÖV* 1954, S. 389-392
- Müller, Friedrich: Juristische Methodik, 2. Aufl., Berlin, 1976
- Müller-Neuhof, Klaus/
Schiphorst, Bernd: Audiovision in der Praxis, Berlin 1977
- Müller-Römer, Frank: Neue Technologien - Neuer Rundfunk?, in: *Media Perspektiven* 1981, S. 553-561
- v. Münch, Ingo: Grundgesetz, Kommentar, Hrsg. ders., Bd. 1, 2. Aufl., München 1981; Bd. 2, 1. Aufl., München 1976; Bd. 3, 2. Aufl., München 1983
- Naschold, Frieder: Kommunikationstheorien, in: Aufermann, Jörg/Bohrmann, Hans/Sülzer, Rolf (Hrsg.): *Gesellschaftliche Kommunikation und Information*, Bd. I, Frankfurt/Main 1973, S. 11-48
- Nestel, Werner: Rundfunktechnik, in: *Handbuch der Publizistik*, Hrsg. Emil Dovifat, Bd. 2, 1. Teil, Berlin 1969, S. 388-398
- Noelle-Neumann, Elisabeth: Öffentlichkeit als Bedrohung. Beiträge zur empirischen Kommunikationsforschung. Freiburg, München 1977

- Noltenius, Johanne: Die freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und das Zensurverbot des Grundgesetzes, Göttingen 1958
- Ossenbühl, Fritz: Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, in: DÖV 1965, S. 649-661
- ders.: Rundfunkrechtliche Aspekte des lokalen Fernsehens, in: DÖV 1972, S. 293-300
- ders.: Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1976, S. 2100-2107
- v. Overheidt, Werner: Videorecorder, Technik und Anwendung, Essen 1975
- Paptistella, Gertrud: Zum Rundfunkbegriff des Grundgesetzes, in: DÖV 1978, S. 495-501
- dies.: Medientechnische Neuentwicklungen und Rundfunkbegriff, in: DÖV 1978, S. 750-755
- Parlamentarischer Rat: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), Bonn 1948/1949
- Parlamentarischer Rat: Kurzprotokolle des Ausschusses für Grundsatzfragen, Bonn 1948/1949
- Parlamentarischer Rat: Kurzprotokolle des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung, Bonn 1948/1949
- Parlamentarischer Rat: Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/1949
- Patalas, Enno: Geschichte des Films, in: Handbuch der Publizistik, Hrsg. Emil Dovifat, Bd. 2, Praktische Publizistik, 1. Teil, Berlin 1969, S. 142-171
- v. Pestalozza, Christian: Thesen zur kompetenzrechtlichen Qualifikation von Gesetzen im Bundesstaat, in: DÖV 1972, S. 181-191
- ders.: Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: NJW 1981, S. 2158-2166
- Pichler, Heinrich: Prinzipien der magnetischen Bild- und Tonaufzeichnung, in: Der Videorecorder im Bildungswesen, Hrsg. A. Melezinek, Schriften zur Unterrichtstechnologie, Bd. I, Klagenfurt 1973, S. 24-43
- Pierers Konversations-Lexikon: Hrsg. von Joseph Kürschner, Zehnter Band, 7. Aufl., Mit Universalssprachen-Lexikon nach Prof. Joseph Kürschners System, Stuttgart 1892

- Pohle, Heinz: " Der Rundfunk als Instrument der Politik, Hamburg 1953
- Ratzke, Dietrich: Netzwerk der Macht, Frankfurt 1975
- ders.: Begriffsabgrenzungen, in: Die Bildschirmzeitung. Fernlesen statt Fernsehen, ders.(Hrsg.), Berlin 1977, S. 13-16
- ders.: Handbuch der neuen Medien, Stuttgart 1982
- Richter, Ingo: Bildungsverfassungsrecht, in: Studien zum Verfassungswandel im Bildungswesen, Stuttgart 1973, S. 19-36
- Ricker, Reinhart: Freiheit und Ordnung des Rundfunks nach dem dritten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1981, S. 1925-1929
- Ridder, Helmut K.J.: Meinungsfreiheit, in: Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Hrsg. Neumann, Franz L./Nipperdey, Hans Carl/Scheuner, Ulrich, Bd. II, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 243-290
- Ring, Wolf-Dieter: Deutsches Presse- und Rundfunkrecht, Textsammlung, Bd. I, II, 7. Ergänzungslieferung, Stand: 1.1.1983, München
- Rudolf, Walter: Über die Zulässigkeit privaten Rundfunks, Frankfurt/Main 1971
- ders.: Urteilsanmerkung zu Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung NJW 1972, S. 968, in: NJW 1972, S. 1292f.
- ders.: Aufsicht bei Funk und Fernsehen, in: ZRP 1977, S. 213-217
- ders./Meng, Werner: Rechtliche Konsequenzen der Entwicklung auf dem Gebiet der Breitbandkommunikation für die Kirchen. Gutachtliche Äußerung für die Publizistische Kommission der Deutschen Bischofskonferenz. Materialien zur Medienpolitik, Heft 3, Bonn 1978
- ders.: Presse und Rundfunk. in: Besonderes Verwaltungsrecht, Hrsg. v. Münch, Ingo, 6. Aufl., Berlin. New York 1982
- Roeber, Georg: Zur rechtlichen Problematik der audiovisuellen Systeme, in: Film und Recht 1973, S. 311-319

- ders./Jacoby, Gerhard: Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, Pullach bei München 1973
- Rupp, Hans Heinrich: Vom Wandel der Grundrechte, in: AÖR 101 (1976), S. 210-223
- Sachs, Michael: Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes als Mittel der Verfassungsauslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBL 1984, S. 73-82
- Schäffer, U.: Bestimmungen über private Drahtfernmeldeanlagen, in: Fernmeldebenutzungsrecht, Hrsg. Wilfried J. Batz, Technische Akademie Esslingen, Fort- und Weiterbildungszentrum, Bd. 46, S.119-133
- Scharf, Albert: Aufgabe und Begriff des Rundfunks, in: Bay.VBL. 1968, S. 337-342
- Schatz-Bergfeld, Marianne: Massenkommunikation und Herrschaft. Mannheimer Sozialwissenschaftliche Studien, Bd. 11, 1974
- Scheer, Bernhard: Deutsches Presserecht, Hamburg 1966
- Schenk, Michael: Publikums- und Wirkungsforschung, Tübingen 1978
- Scheuner, Ulrich: Pressefreiheit, in: VVDSTRL 22 (1965), S. 1-100
- ders.: Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 85. Kiel 1982
- Schiphorst, Bernd: Audiovision - Portrait einer Branche, 3. Aufl., 1974
- Schmidt, Walter: Die Rundfunkgewährleistung. Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 22, Frankfurt/Main 1980
- ders.: Rundfunkfreiheit und Rundfunkgewährleistung, in: ZRP 1980, S. 132-137
- Schmitt Glaeser, Walter: Kabelkommunikation und Verfassung. Das privatrechtliche Unternehmen im „Münchener Pilotprojekt“. Schriften zum öffentlichen Recht. Bd. 364 (1979)
- Schneider, Franz: Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, München 1961
- v. Schoeler, Nikolaus: Über die Zulassung lokalen Fernsehens, Diss. jur., Berlin 1976
- Scholz, Rupert: Private Rundfunkfreiheit und öffentlicher Rundfunkvorbehalt - BVerwGE 39, 159, in: JUS 1974, S. 299-307

- ders.: Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz, Berlin 1976
- ders.: Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: JZ 1981, S. 561-568
- Schönke, Adolf/
Schröder, Horst: Stragesetzbuch, Kommentar, 21. Aufl., München 1982
- Schulz, Winfried: Ausblick am Ende des Holzweges. Eine Übersicht über die Ansätze der neuen Wirkungsforschung, in: Publizistik 1982, S. 49-74
- Schwandt, Eberhard: Privater Kabelfunk, in: DÖV 1972, S. 693-702
- Silbermann, Alphons/
Krüger, Udo Michael: Soziologie der Massenkommunikation, Stuttgart 1973
- Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 119-276
- Staatslexikon: Recht. Wirtschaft. Gesellschaft. Hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Dritter Band, Freiburg 1959
- Stammler, Dieter: Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Organisation. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 145, Berlin 1971
- ders.: Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks. Recht und Staat. Heft 432/433 (1974)
- ders.: Kabelfernsehen und Rundfunkbegriff, in: AFP 1975, S. 742-751
- ders.: Kabelkommunikation und Rundfunkorganisation, in: AFP 1978, S. 123-131
- Starck, Christian: Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, in: NJW 1980, S. 1359-1363
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München 1977
- Sturm, Fritz: Bildschirmzeitung und Rundfunkrecht. BDZV-Gutachten, in: Die Bildschirmzeitung, D. Ratzke (Hrsg.), Berlin 1977, S. 94-132

- Sturm, Hertha: Masse-Bildung-Kommunikation, Stuttgart, 1968
- Telekommunikations-bericht: der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems-KTK - mit (8) Anlagebänden, Bonn 1976
Bd. 2: Technik und Kosten bestehender und möglicher neuer Telekommunikationsformen, Arbeitskreis Technik und Kosten
Bd. 3: Bestehende Fernmeldedienste, Arbeitskreis Technik und Kosten
Bd. 5: Kabelfernsehen, Arbeitskreis Technik und Kosten
Bd. 7: „Organisation von Breitbandverteilnetzen“, Arbeitskreis Organisation
- Tettinger, Peter: Neue Medien und Verfassungsrecht, München 1980
- ders.: Massenkommunikationsmittel und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, in: JZ 1984, S. 400-408
- Theisen, Werner: Verfassungs-Forderungen an Privatrundfunk, dargestellt am Beispiel des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland, Diss. jur., Mainz 1980
- Verfassungsausschuß: der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen (Hrsg.). Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948
- Wahrig, Gerhard: dtv-Wörterbuch der deutschen Sprache, Hrsg. ders., München 1978
- Weides, Peter: Bundeskompetenz und Filmförderung, Schriftenreihe der UFITA, Heft 39, Berlin 1971
- Wernicke, Kurt Georg: Der Parlamentarische Rat 1948 bis 1949, Boppard 1975
- Wittmann, Heinz: Rundfunkfreiheit. Öffentlichrechtliche Grundlagen des Rundfunks in Österreich, Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 55, Wien, New York 1981
- Wohland, Werner: Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle. Ein Beitrag zur Konkretisierung von Art. 5 Grundgesetz. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 81, Berlin 1968
- v. Zglinicki, Friedrich: Der Weg des Films. Die Geschichte der Kinematographie und ihrer Vorläufer, Berlin 1956

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abk.	Abkürzung
Abs.	Absatz
AFP	Archiv für Presserecht
Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
Bay.	Bayern
Bay. VBL.	Bayerisches Verwaltungsblatt
Bay. VGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
Berl.	Berlin
bzw.	beziehungsweise
BGBL.	Bundesgesetzblatt
Brem.	Bremen
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
CH. E.	Chiemsee-Entwurf nach dem Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23.8.1948
Diss. jur.	juristische Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DRP	Deutsche Reichspost
DVBL.	Deutsches Verwaltungsblatt
EKM	Expertenkommission „Neue Medien“
Erg.	Ergänzung

epd/KuR	Evangelischer Pressedienst/ Kirche und Rundfunk
evtl.	eventuell
FAG	Fernmeldeanlagengesetz
FK	Funk-Korrespondenz
FRAG	Freie Rundfunk Aktiengesellschaft in Gründung
FunkVO	Funkverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggfs.	gegebenenfalls
GVBL.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. M.	herrschende Meinung
Hamb.	Hamburg
Hdb. Publ.	Handbuch der Publizistik
Hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
IuK	Informations- und Kommunikationstechniken
Jan.	Januar
JÖR	Jahrbuch öffentliches Recht
JUS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KTk	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
LPG	Landespresseggesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N. F.	Neue Folge
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PresseG	Pressegesetz
PR	Parlamentarischer Rat
RPreßG	Reichspreßgesetz
RRG	Reichsrundfunkgesellschaft
RUF	Rundfunk und Fernsehen. Vierteljahresschrift, Hrsg. vom Hans Bredow-Institut, Hamburg

Saarl.	Saarland
SHL	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SWF	Südwestfunk
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
UrhG	Urheberrechtsgesetz
usw.	und so weiter
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDSTRL	Veröffentlichung der Vereini- gung der Deutschen Staats- rechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

1. Kapitel

Problemstellung

A. Einführung

I. Die Entwicklung neuer Medientechnologien und die Auswirkungen auf das verfassungsrechtliche Mediensystem

Der Bereich neuer Medientechnologien ist in neuerer Zeit aufgrund der rapiden Entwicklung auf dem Gebiet der elektronischen Telekommunikation in Fluß geraten.

Hinsichtlich der Veränderungen rechtlich geregelter Sachverhalte stellt sich für die rechtliche Diskussion die Frage nach den Auswirkungen auf die vorgegebenen gesetzlichen Medienbestimmungen. So wird in diesem Zusammenhang insbesondere das Problem angeschnitten, inwieweit sich neue Medien in bereits vorhandene Medienstrukturen einfügen lassen bzw. ob die hergebrachten Kommunikationsformen strukturellen Erweiterungen offen sind, oder ob neue Medien derartig eigenständige Kommunikationsformen aufweisen, daß sie im traditionellen Mediensystem nicht „unterzubringen“ sind. Bezüglich der letzteren Alternative müßten auch Erwägungen bezüglich einer sinn- und zweckentsprechenden rechtlichen Ausgestaltung für eigenständige Medienarten angestellt werden. Dieser gedankliche Aspekt soll auch bei der Erörterung der dieser Arbeit zugrundeliegenden Einordnungsproblematik stets mitberücksichtigt werden.

Daß Begriffsausweitungen oft lebensfremd wirken, soll der Hinweis auf die Zuordnung der Schallplatte unter den Pressebegriff des Reichspreßgesetzes verdeutlichen, zu deren Begründung das Reichsgericht ausgeführt hat, daß es sich bei den Rillen der Schallplatte um eine Art Diamantschrift handele¹. Eine Subsumtion mit dieser Begründung wirkt gekünstelt und bewegt sich nicht mehr im umgangssprachlichen Rahmen einer allgemein verständlichen Begriffs-

¹ Vgl. RGST 38, 345 (347f.); 47, 223f.; 47, 404 (405ff.)

interpretation. Dieses Auseinanderdriften des Begriffs von dem Lebenssachverhalt, der ihm zugrundeliegt, birgt die Gefahr, daß Rechtsleben und Realität zunehmend auseinanderfallen, was schwerwiegende Folgen für das gesellschaftliche Zusammenleben im Staat haben kann¹.

Begriffsausweitungen durch Einbeziehung neuer Medien beinhalten also die Gefahr der Rechtsunsicherheit und -unklarheit in sich. Es ist weiter daran zu denken, daß bestehende Begriffe in völlig neuen Dimensionen erscheinen und ihre massenkommunikative Nutzungsweise dadurch entscheidenden Änderungen unterliegen kann². Die bisherige und auch künftige Entwicklung kann es als erforderlich erscheinen lassen, daß eine rechtliche Neuorientierung auf dem Gebiet der Zuordnung massenmedial wirkender Kommunikationsmittel³ als notwendig zu erachten ist, wenn man nicht Gefahr laufen will, daß die Subsumtion neuer Medienformen unter die tradierten Medienbegriffe auf die Dauer zu einer Ausdehnung über ihren eigentlichen Sinn hinausführt. Damit eröffnet sich in methodischer Hinsicht das Problem der Inhaltsskonkretisierung sowie des Umfangs bzw. der Offenheit der Rechtsnorm. Die vielfältigen technischen Entwicklungen eröffnen neue Perspektiven im Bereich der Massenkommunikation, deren Art und Umfang in bezug auf den Kommunikationsprozeß gegenwärtig nur annäherungsweise beurteilt werden können. Die Veränderung der Medientechnologien hat überdies zur Konsequenz, daß deren Einfluß auf die Kommunikationsmöglichkeit des Einzelnen nicht unberücksichtigt bleiben darf, kann sich doch gerade daraus die Änderung der Kommunikationsfreiheit ergeben⁴.

Hinzuweisen ist insbesondere auf die besondere Funktion der Massenmedien, die nicht nur als bloße Sinnvermittler fungieren, sondern daneben die Aufgabe haben, neue Themenkomplexe wahrzunehmen und damit den Themenkreis der allgemeinen Meinungsbildung außerordentlich zu erweitern⁵. Die Inanspruch-

1 So auch mit anschaulicher Angabe des Beispiels, Bismark, Neue Medientechnologien, S. 12

2 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 1

3 Vgl. Bismark, Neue Medientechnologien, S. 13

4 Vgl. Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 13

5 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 225; Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, S. 87

nahme der Massenmedien durch die Rezipienten ist ein Mittel der Informationsgewinnung und trägt zu deren Meinungsbildung bei¹. Ihre Bedeutung für den zwischenmenschlichen Kontakt liegt darin, daß sie inhaltlich auf Art, Umfang und Auswahl dieser Beziehungen Einfluß haben können. Daraus erhellt sich, daß das Kommunikationssystem nicht starr und unabänderlich, sondern wandelbar und offen sein muß, wie auch der Bereich der zwischenmenschlichen Kontakte nicht in fertigen, unverwechselbaren Formen abläuft, sondern dem Wandel der Zeit und der Situation unterliegt.

Die Massenmedien haben eine Schlüsselstellung, da sie im Prozeß der allgemeinen Meinungsbildung einen nicht zu unterschätzenden Faktor darstellen. Gerade wegen der Abhängigkeit der politischen Willensbildung im staatlichen Bereich vom Prozeß der allgemeinen Meinungsbildung gewinnen die Massenkommunikationsmittel auch unter dem Gesichtspunkt des Demokratieprinzips außerordentliche Bedeutung². Im Hinblick auf die medienrechtliche Privilegierung in Art. 5 I 2 GG stellt sich bei neuen Medientechnologien, die nicht oder nur sehr bedingt in die hergebrachten Begriffsstrukturen einzuordnen sind, die Frage, ob bei Vorliegen zahlreicher Berührungspunkte und gleicher massenmedialer Funktionswahrnehmung nicht ein Konzept erstellt werden muß, das die neuen Kommunikationstechnologien gleichfalls als Schutzgüter des Art. 5 I 2 GG umfaßt.

Bei der rechtlichen Analyse steht zwar die Zuordnung zu bestimmten Begriffen im Vordergrund, jedoch darf dabei die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder nicht aus dem Gesichtskreis fallen, da sie wiederum Auswirkungen auf das materielle Verfassungsproblem hat³.

Auf die durch das dritte Fernsehurteil⁴ wieder entfachte Diskussion um das Problem, inwieweit die bislang bestehende

1 M. Schenk, Publikums- und Wirkungsforschung, S. 13ff.

2 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 245

3 Vgl. KTK-Anlageband 7, S. 44ff.; Kaiser u.a., Kabelkommunikation, S. 84f; Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, S. 102

4 BVerfGE 57, S. 295ff. = NJW 1981, S. 1774ff.

öffentlich-rechtliche Anstaltsstruktur einer Änderung in Form der Zulassung privater Rundfunkunternehmer bedarf, sowie der sich aus der Zulassung Privater ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere im Hinblick auf die „binnenpluralistische“ Struktur der Veranstalter, wird im Rahmen dieser Arbeit nur am Rande und insoweit eingegangen, als es für die Beurteilung der Grundrechtsstruktur des Rundfunks notwendig ist¹.

Es soll insbesondere auch versucht werden, den Rundfunkbegriff, der im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Teletextmedien und Programmveranstaltungen im lokalen Bereich eine erhebliche Ausweitung erfahren hat, auf seine charakteristischen Grundkriterien zurückzuführen. Dies erfährt seine Bedeutung gerade auch unter dem Aspekt, daß der Rundfunk noch mit dem Rundfunkmonopol (bzw. -oligopol) der Rundfunkanstalten gekoppelt ist².

II. Der Anlaß der Untersuchung

Den Anlaß der Untersuchung bildet die Ausstrahlung eines privaten kommerziellen Programms auf Großbildmonitoren mittels Videorecorder-Technik durch die „Rotavision Produktionsgesellschaft für Film- und Rundfunkprogramme mbH“, einer Tochter der „Mittelrhein-Verlags GmbH“ in Koblenz.

Bezüglich dieses Projekts, das den Namen „Journal Koblenz 1“ trägt, hat die Fraktion der SPD im Landtag von Rheinland-Pfalz am 13. Mai 1982 eine Große Anfrage eingebracht, die im wesentlichen die Klärung der rechtlichen Zulässigkeit des Unternehmens zum Inhalt hat³. Darüber hinaus wurde eine Stellungnahme in rundfunkrechtlicher Hinsicht im Hinblick auf

1 Siehe 3. Kapitel, A. I und II

2 Vgl. Kull, AFP 1980, S. 71, mit dem Hinweis auf eine künftige Entkoppelung des Rundfunkbegriffs von dem Rundfunkmonopol der Rundfunkanstalten durch die Pilotprojekte.

3 Vgl. Drucksache 9/2272 des Landtages Rh.-Pf., 9. Wahlperiode und die Antwort der Landesregierung in Drucksache 9/2352 zu Drucksache 9/2272 vom 28.6.1982, sowie epd/KuR Nr. 58/59 vom 28. Juli 1982, S. 1, 8f., ferner FK Nr. 26/30. Juni 1982, S. 7ff. und Nr. 50/15. Dezember 1982, S. 3

die Vereinbarkeit des Projekts mit den Staatsverträgen über den SWF und das ZDF sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begehrt. Der Sachverhalt wurde am 14. Juni 1982 zum Gegenstand einer Besprechung der Rundfunkreferenten der Länder gemacht¹.

Der Chef der Staatskanzlei hat die Große Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 22. Juni 1982 im wesentlichen dahingehend beantwortet, daß es sich bei dem Projekt nicht um Rundfunk handle, weil es an dem Merkmal der Verbreitung von Darbietungen unter Benutzung elektrischer Schwingungen fehle².

Dieses Projekt eröffnet nun den Einstieg in eine medienrechtliche Untersuchung, an deren Ende zwar auch die Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit dieses Vorhabens steht, die überdies jedoch gerade den heftig umstrittenen Rundfunkbegriff einer begriffspräzisierenden Klärung zuzuführen versucht. Die erheblichen Zweifel, die sich angesichts der Einordnung des Projekts als Nicht-Rundfunk mit dem Hinweis auf das Fehlen einer Darbietung mittels elektrischer Schwingungen aufdrängen, bedürfen einer differenzierten Lösung in diesem seit einigen Jahren flexibler gewordenen Begriffsfeld. Dabei soll sich die Untersuchung nicht nur auf den Rundfunk beziehen, sondern eine Einordnung sowohl von der Kommunikationsform des neuen Mediums selbst her, wie auch im Verhältnis zu Presse, Rundfunk und Film erfolgen.

Die Tendenzen der Aufweichung herkömmlicher, jahrzehntelang feststehender Begriffsstrukturen erfordern die intensive Untersuchung der neuartigen technischen Phänomene und ihrer

1 Vgl. Film und Recht, Nr. 7/1982, S. 376f., sowie den Abdruck der Großen Anfrage der SPD-Fraktion und die Antwort der Rheinland-Pfälzischen Landesregierung in Film und Recht, Nr. 8/1982, S. 426-428 (Privatfunk oder Kassettenprojekt?), epd/KuR Nr. 58/59 vom 28. Juli 1982, S. 1, 8f.

2 Vgl. Abdruck in Film und Recht, Nr. 7/1982, S. 427f., bzw. Landtags-Drucksache Rh.-Pf. 9/2352, S. 2

jeweils spezifisch gestalteten Nutzungsform. Es wird im folgenden der Standort dieses Projekts im Mediengefüge des Art. 5 GG gewürdigt.

Der Gang der Untersuchung wird zunächst von der Erkenntnis geleitet, daß für die Würdigung neuer Medientechniken die exakte Kenntnis der diesen zugrundeliegenden Tatsachen erforderlich ist¹. Daher wird zunächst das neue Medium in seiner technischen Funktionsweise und in seiner „spezifisch“ gestalteten Verwendungsweise (des Projekts „Journal Koblenz 1“) dargestellt.

Daran schließt sich die Ermittlung des zentralen Begriffs Rundfunk an, dessen inhaltliche Konturierung auch Voraussetzung für die Abgrenzung zu den beiden weiteren Medienbegriffen Presse und Film ist. Im Zusammenhang mit der Erörterung einfachgesetzlicher landesrechtlicher Gesetze wird auch deren Berücksichtigung für die verfassungsrechtliche Begriffsfestlegung geklärt werden müssen. Eine Schlußbetrachtung wird das ermittelte Ergebnis einer differenzierten Betrachtung im Hinblick auf die herkömmlichen Medienstrukturen unterziehen und die Einordnungsproblematik damit in ihrer Dimension verdeutlichen.

B. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes

I. Begriffliche Eingrenzung des neuen audio-visuellen Mediums (Videorecorder)

Wenn im folgenden der Begriff audio-visuelles Medium verwendet wird, so wird darunter das audio-visuelle Speicherverfahren verstanden, mit dem gleichzeitig Bild und Ton erzeugt werden können, so daß beide eine Einheit bilden. Bei diesem Verfahren werden zunächst Bild und Ton aufgezeichnet und mittels technischer Systeme, die differieren können, wiedergegeben.² Vom Begriff her, fällt darunter auch das konven-

1 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 6

2 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 9; v. Hutten, Die erwerbswirtschaftliche Beteiligung der Rundfunkanstalten, S. 22f.

tionelle Fernsehen wie der Tonfilm, denn ein Zusammenspiel und ein gleichzeitiges Wahrnehmen dieser beiden Komponenten Hören und Sehen ist auch hier gegeben.

Teilweise² wird die weite Bedeutung der vorgenannten audio-visuellen Systeme durch eine spezifische Begriffsfestlegung eingeschränkt. Schiphorst³ versteht darunter nur solche Systeme, die das Abspielen gespeicherter Programme über den Fernsehschirm ermöglichen. Bezüglich dieser besonderen Verwendungsform des Systems kann man von den audio-visuellen Systemen im engeren Sinne sprechen. Auch in der vorliegenden Untersuchung soll der Begriff „audio-visuelles“ System oder Medium nur auf die Aufzeichnungssysteme angewandt werden, die durch ihre individuelle Einsetzbarkeit und Verwertbarkeit und der dadurch resultierenden Unabhängigkeit von bestimmten Vorführ- bzw. Sendezeiten für den Benutzer gekennzeichnet sind⁴.

Dadurch erfolgt ein Ausschluß der durch ihre relativ lange zeitliche Entwicklung und Verwendung vorgeprägten Begriffe Film und Fernsehen. Zu Beginn der technischen Entwicklung des audio-visuellen Speichersystems wurde vielfach der Begriff „Kassetten-Fernsehen“ verwandt⁵. Dieser Begriff muß jedoch als unzutreffend angesehen werden, da der technische Wiedergabevorgang des Speichermediums mit dem Begriff Fernsehen im tradierten Sinne wenig Gemeinsamkeiten aufweist⁶. An dieser Bezeichnung ist lediglich zutreffend, daß die gespeicherten Bild- und Tonfolgen mit Ausnahme der Bildplatte, die in diesem Untersuchungszusammenhang nicht von Bedeutung ist, in Kassettenform verpackt vertrieben werden und bei den meisten dieser Systeme über den Bildschirm eines Fernsehgerätes sichtbar gemacht wird.

2 Brepohl, Film und Recht 1974, S. 638 (640): ders., Massen-Medien, S. 184

3 Schiphorst, Audiovision, S. 8

4 Vgl. 1. Kapitel, B I und II

5 Vgl. Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 10ff.; Roeber, Film und Recht 1973, S. 311; Bismarck, Zum Thema Kassettenfernsehen, S. 1

6 Schiphorst, Audiovision, S. 7; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 34; v. Hutten, Die erwerbswirtschaftliche Beteiligung der Rundfunkanstalten, S. 22f.

Zwei charakteristische Elemente des herkömmlichen Fernsehens liegen jedoch bei dem audio-visuellen System nicht vor. Zum einen fehlt es an einer zentralen Sendestelle darüber hinaus liegt die technische Verbreitungsform durch Ausstrahlung von hochfrequenten Wellen oder die Leitung des Programms mittels eines Kabels vom Sender zu den Empfängern nicht vor. Ein weiterer Gesichtspunkt, der die Verwendung des Begriffs „Kassetten-Fernsehen“ als unzutreffend ansehen muß, ist darin zu erblicken, daß bei dem unbewußten Verwender der Eindruck vermittelt wird, daß damit bereits eine Festlegung des neuen Mediensystems getroffen worden ist. Diese Bezeichnung trägt ein allzu stark prägendes „Charakter“-Vorverständnis und birgt die Gefahr falscher Wertungen.

Auch die zum Teil verwendete Bezeichnung als „Kassettenfilm“¹ ist insoweit unvollständig, als damit die Speichersysteme, die sich der Magnetbandaufzeichnung bedienen, ausgeschlossen werden. Überdies besteht auch bei dieser Bezeichnung die Gefahr, daß dadurch in zu oberflächlicher Weise eine Zuordnung zu dem einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Film-begriff erfolgt, ohne daß dies zuvor bereits Gegenstand einer Prüfung gewesen wäre. Aus der Einordnung der Produkte audio-visueller Speichersysteme in unterverfassungsrechtlichen Gesetzen kann nicht zwingend der Schluß auf eine gleichartige Einordnung des audio-visuellen Mediums in anderen Rechtsbereichen gezogen werden, da die Begriffsinhalte in unterschiedlichen Gesetzen aufgrund ihrer unterschiedlichen Regelungszwecke durchaus verschieden verwandt werden können². Die gesetzliche Verankerung durch die bisherigen gesetzlichen Vorentscheidungen sind nur im Hinblick auf den spezifischen Regelungszweck dieser Gesetze verständlich, vermögen jedoch die Untersuchung nicht für die materiell-rechtliche Einordnung zu binden.

¹ Vgl. Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 13ff.
² Ebd., S. 14f.; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 15ff.

II. Die technische Funktionsweise des audio-visuellen Mediums (Videorecorder)

Da sich das zu untersuchende Medium der professionellen Videotechnik bedient, beschränkt sich die weitere Darstellung auf die Beschreibung der dieser Technik zugrundeliegenden Funktionsweise. Dabei wird auf die verschiedenen Bildplattensysteme, die ebenso wie Kassettenprogramme das Ziel verfolgen, audio-visuelle Signale zu speichern, hier nicht eingegangen¹. Sie unterscheiden sich von den „Kassettensystemen“ in erster Linie durch den Informationsträger, der bei diesen ein beschichtetes Kunststoffband ist, während bei den Bildplattensystemen eine Kunststoffplatte benutzt wird².

Man kann die Speichersysteme zunächst nach dem Aufzeichnungsverfahren unterscheiden. Dem System der Bildaufzeichnung gehören das Super-8 und das EVR-Verfahren an, während dem System der Signalaufzeichnung das Magnetband- und das Selectavisionsverfahren zuzurechnen sind. Beim neuen audio-visuellen System werden gespeicherte Programme über den Bildschirm der vorhandenen Fernsehgeräte abgespielt³. Da die Fernsehgeräte⁴ ein Bild nur dann zeigen, wenn der Bildröhre Spannungsimpulse zugeleitet werden, müssen dem Fernsehgerät beim neuen audio-visuellen System Spannungsimpulse gleicher Art zugeführt werden wie beim herkömmlichen Fernsehen. Ein audio-visuelles System muß daher in der Lage sein, Bild- und Tonsignale so zu speichern, daß sie bei der Wiedergabe als Spannungsimpulse darzustellen sind⁵.

Das Super-8-Schmalfilm-Verfahren wird zwar bei dem der Untersuchung zugrundeliegenden Projekt nicht verwendet, soll

1 Vgl. im einzelnen Müller/Neuhof/Schiphorst, Audiovision in der Praxis, S. 22f.; Bibo, Überblick über audio-visuelle Geräte, S. 23ff.

2 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 24ff.; Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 171ff.

3 v. Bismarck, Kassettenfernsehen, S. 4; Brepohl, Massen-Medien, S. 49.

4 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 36ff.; Overheidt, Videorecorder, S. 8ff.

5 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 10ff.; Fahry/Palme, Video-Technik, Handbuch 1, S. 43.

aber wegen der Ähnlichkeit der Funktionsweise mit den anderen audio-visuellen Systemen der Vollständigkeit halber auch hier kurz dargestellt werden. Beim Super-8-Schmalfilmverfahren, der Weiterentwicklung des schon vor dem Zweiten Weltkriege bekannten Schmalfilmverfahrens¹, handelt es sich um ein optisches Aufzeichnungsverfahren, bei dem die von der Kamera aufgenommenen Bilder auf einem 8 mm breiten Filmstreifen aufgezeichnet und wie ein normaler Film entwickelt werden. Der Ton wird als Lichtton- oder Magnettonspur hinzugesetzt. Die Kopien, die in Kassetten verpackt sind, können dann entweder in rein optischer Projektion mittels eines Projektors auf einer Leinwand oder aber mittels eines speziellen elektronischen Abtastgerätes auf dem Bildschirm eines Fernsehgerätes wiedergegeben werden².

Das gleiche Prinzip in verfeinerter, elektronisch gesteuerter Form findet auch beim sog. EVR-System (Electronic Video Recording) Anwendung³. Auch hierbei handelt es sich um ein optisches Aufzeichnungsverfahren, bei dem die Videosignale als zusammenhängende Bilder mit Hilfe eines Elektronenstrahls auf einem speziellen Film (Halogensilberfilm) aufgezeichnet und anschließend kopiert werden. Die Kopien, die in Kassetten aufbewahrt werden, können durch ein besonderes EVR-Abtastgerät, einem dem Tonband ähnlichen Wiedergabegerät, auf dem Bildschirm des Fernsehapparates sichtbar gemacht werden⁴. Es handelt sich dabei um ein reines Wiedergabeverfahren, das keine eigenen Aufzeichnungen zuläßt. Die weitere zukünftige Nutzung dieses Systems ist jedoch in Frage gestellt, nachdem der Hersteller (Columbia Broadcasting System Inc. CBS) dieses Systems

1 Bereits vor 1945 bestand die Möglichkeit bespielte Schmalfilme käuflich zu erwerben und mit dem eigenen Projektor zu individuellen Zwecken vorzuführen, s. Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S.289; Kleine Enzyklopädie. Film., S.742f.

2 v. Bismarck, Zum Thema Kassettenfernsehen, S. 9; Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 21ff.; Müller-Neuhof/Schiphorst, Audiovision in der Praxis, S.27; Fernsehen und Kassette, ZDF-Schriftenreihe, Heft 10, S.7f.

3 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S.17f.; v. Bismarck, Zum Thema Kassettenfernsehen, S.8; Fernsehen und Kassette, ZDF-Schriftenreihe, Heft 10, S.8

keine Weiterentwicklung mehr beabsichtigt¹.

Das Selectavisionsverfahren ist ein Speicher- und Abtastsystem, das in der Art der Kopienherstellung der Schallplatte ähnelt. Es ist jedoch noch nicht serienreif und wird noch nicht auf dem Markt angeboten. Es wird auch künftig kaum damit zu rechnen sein, da der Hersteller inzwischen die Weiterentwicklung zugunsten der Entwicklung eines Bildplattensystems aufgegeben hat². Der Vollständigkeit halber soll diese Technik kurz angesprochen werden. Das Filmmaterial wird durch die Holographietechnik zum Zwecke der Kassettenherstellung aufbereitet. Mit Hilfe eines Laserstrahls werden Reliefmuster auf einem Film erzeugt; diese Reliefmuster werden in Hologrammen gespeichert. Das Hologramm, ein wellenförmiges, abstraktes Code-Muster, wird wiederum von einer Matrize auf PVC-Kunststoffbänder geprägt³. Die Wiedergabe des Bildes auf dem Bildschirm des Fernsehgerätes geschieht hier mit Hilfe eines besonderen Laserabtastgerätes durch Laserstrahl. Das Trägermaterial - Venylbänder - zeichnet sich durch Unempfindlichkeit gegenüber Staub, Kratzern etc. aus⁴.

Bei dem Magnetbildband-Verfahren, das dem Tonband am nächsten kommt, wird das Bild als elektrisches Signal gespeichert. Bei den Magnetaufzeichnungsverfahren werden bereits in Spannungsimpulse umgesetzte Bild- und Tonsignale gespeichert: der vom Aufnahmegerät (Fernsehkamera, Mikrofon) erzeugte Spannungsimpuls wird der Spule eines Elektromagneten zugeführt, dessen Magnetfeld sich aufgrund der unterschiedlichen Spannungsimpulse in Stärke und Richtung ändert⁵. Die Spannungsimpulse sind den unterschiedlichen Helligkeitswerten proportional⁶. An einem Punkt dieses Magnetfeldes wird ein mit unmagnetisierten Eisenoxyd-Chromdioxydteilchen beschichtetes, je nach

1 Müller-Neuhof/Schiphorst, Audiovision in der Praxis, S.30

2 Ebd., S.57

3 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 19; Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 172; zur Bildkonservierungstechnik im einzelnen, Heinrichs, Audio-visuelle Praxis, S. 224f.

4 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S.19ff.; v. Bismarck, Kassettenfernsehen, S. 8f.; Fernsehen und Kassette, ZDF-Schriftenreihe, Heft 10, S. 9f.

5 v. Overheidt, Videorecorder, S. 18

6 Ebd., S.9

System zwischen 1/4 und 2 Zoll breites, Kunststoffband vorbeigeführt¹. Dabei wird die Metallschicht proportional der Stärke und Richtung des Magnetfeldes (als Elektromagneten) magnetisiert².

Der Vorteil dieses Systems liegt darin, daß die Aufzeichnung nicht auf ein bestimmtes Aufnahmeverfahren beschränkt ist. Es ist überdies besonders dazu geeignet, eigene Programme mit Hilfe einer Fernsehkamera herzustellen³. Videorecorder können Bildsignale von Videokameras und Tonsignale von Mikrofonen direkt aufzeichnen und damit speichern. In dieser Form werden aufgezeichnete Aufnahmen auch vom Videorecorder wieder abgespielt; diesen direkten Weg nennt man „videofrequent“, abgekürzt „VF“. Aufnahmen, die vom Fernsehsender kommen, müssen zunächst mit einem Fernsehempfangsteil in die videofrequente Form von Bild und Tonsignalen umgesetzt werden, die der Videorecorder „verdauen“ kann⁴. Das geschieht mit Hilfe des im Fernsehgerät eingebauten Fernsehempfangsteils und einem Ausgang, an den dann der Videorecorder angeschlossen werden kann. Man kann aber auch den zum Empfang des Fernsehenders notwendigen Empfangsteil in den Videorecorder einbauen, so daß dieser unabhängig von einem Fernsehgerät Sendungen aufzeichnen kann. Dazu wird die Hausantenne direkt an den Antenneneingang des Videorecorders angeschlossen. Man nennt diesen Antenneneingang HF-(hochfrequenter) Eingang⁵.

Zur (technischen) Wiedergabe wird das magnetisierte Band wiederum am jetzt „lesenden“ Magnetkopf vorbeigeführt, wobei sich dessen Magnetfeld durch die unterschiedliche Magnetisierung des Bandes ständig ändert. Dadurch entstehen in der Spule des Magneten entsprechend unterschiedliche Spannungs-

1 v. Overheidt, Videorecorder, S. 20; Fahry/Palme, Video-Technik, Handbuch 1, S. 44

2 v. Overheidt, Videorecorder, S. 18

3 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 19ff.

4 Fahry/Palme, Video-Technik, Handbuch 1, S.43; v. Overheidt, Videorecorder, S. 85

5 Fahry/Palme, Video-Technik, Handbuch 1, S.43; v. Overheidt, Videorecorder, S. 85

impulse¹, die dem Fernsehgerät über die Antennenbuchse zugeführt werden können.

Die Wiedergabe von Aufnahmen kann vom Bedienungsablauf nun ebenfalls über den direkten Ausgang des Videorecorders in Form von getrennten Bild- und Tonsignalen erfolgen, wozu allerdings ein Fernsehgerät mit einem entsprechenden Video/Ton-Eingang notwendig ist („videofrequente Wiedergabe“). Die Wiedergabe kann aber auch hochfrequent über den Antennenausgang des Videorecorders erfolgen (HF-Ausgang). Dieser wird dazu mit dem (üblichen) Antenneneingang des nachgeschalteten Fernsehgeräts verbunden. Im Videorecorder arbeitet dann bei der Wiedergabe ein kleiner eingebauter Sender („Modulator“), der das vom Videoband kommende Bild und den dazugehörigen Ton in einen Fernsehkanal (meist im UHF-Bereich Kanal 32 bis 40) umsetzt. Nach der Abstimmung des Fernsehgeräts auf diesen Kanal können dann die aufgezeichneten Aufnahmen über Bildschirm und Lautsprecher wiedergegeben werden¹.

Die Hersteller dieser Videogeräte haben auf der Grundlage dieser Technik verschiedene Systeme entwickelt, die noch nicht kompatibel sind².

1 Fahry/Palme, Video-Technik, Handbuch 1, S. 43; dort auch zur Praxis der semiprofessionellen Produktion, S. 205ff. und zur Videotechnik in der Werbung, S. 299f.; v. Overheidt, Videorecorder, S. 85; zu den Prinzipien der magnetischen Signalspeicherung auch sehr detailliert, Pichler, Prinzipien der magnetischen Bild- und Tonaufzeichnung, S. 24ff.

2 Gegenwärtig sind die Systeme und Geräte Video Home System (VHS) von der Victor Company of Japan (JVC), Betamax von Sony, Video-Cassette-Recording-Verfahren (VCR), das inzwischen von „Video 2000“ abgelöst wurde (Philipps und Grundig) auf dem Markt. Die Systeme unterscheiden sich durch im Detail unterschiedliche Aufnahmeverfahren, Größe der Kassette und Ablaufgeschwindigkeit bzw. Aufnahmedauer; vgl. Müller-Neuhof/Schiphorst, Audiovision in der Praxis, S. 23, 34f., 75; v. Overheidt, Videorecorder, S. 51ff.; Bücken, Media Perspektiven 1980, S. 21ff.: EKM, Band I, Materialien, S. 70

III. Die herkömmliche Verwendung des neuen Mediums

Im folgenden wird zunächst die herkömmliche Verwendung des neuen audio-visuellen Mediums Videorecorder im privaten und öffentlichen Bereich dargestellt. Mittels dieses Speichermediums können insbesondere Fernsehprogramme mitgeschnitten werden; daneben besteht die Möglichkeit, die inzwischen zahlreich angebotenen Unterhaltungsprogramme auf Videokassette als Alternative zum herkömmlichen Fernsehen zu verwenden.

Die Verbreitung der Reproduktionsgeräte (Videorecorder), der sogenannten hardware¹, war zunächst nur im semiprofessionellen Bereich relativ groß², noch bis 1975 waren VCR-Geräte vor allem in Privatbesitz noch wenig verbreitet³. Der Grund dafür lag vermutlich darin, daß die Preise für die Abspielgeräte und Kassetten noch relativ hoch waren⁴ und die angebotenen Geräte nur eine geringe Spieldauer erlaubten⁵. Auch das Angebot an software, d.h. an Kassettenprogrammen war noch relativ beschränkt. Die Kassettenprogramme konzentrierten sich im wesentlichen auf den Aus- und Fortbildungssektor und fanden dementsprechend fast ausschließlich in Schulen, Universitäten, Betrieben etc. Verwendung⁶. Auch für den privaten Bereich wurden nur wenige Unterhaltungsprogramme angeboten⁷.

Der Videorecorder zeichnet sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt durch eine hohe Verbreitungsdichte aus, dessen künftiger Verbreitungsgrad sich vermutlich noch steigern wird⁸. Dieses

1 Vgl. zum Begriff hardware und software, Diemer, Lexikon von audio-visuellen Begriffen, S.260

2 Schiphorst, Portrait, S.13

3 Ebd.

4 Müller-Neuhof/Schiphorst, Audiovision in der Praxis, S.9

5 Ebd.

6 Ebd., S.69; Schiphorst, Portrait, S.12, 21; Allendorf/Krumm, Taschenbuch des Video-Trainings, S. 35ff.

7 Schiphorst, Portrait, S. 24f.; v. Overheidt, Videorecorder, S. 89ff.

8 Müller-Römer, Media Perspektiven 1981, S.557; vgl. auch Zwischenbericht der Enquête-Kommission „IuK“, wonach der Einzelhandelsabsatz 1980 bei 384.000, 1981 bei 750.000 Stück lag. Für 1981/82 wird wiederum mit einem Umsatzzuwachs von etwa 40% gerechnet. Die Haushaltssättigung bei Videorecordern lag Ende 1981 bereits bei ca. 5,5 v. H. aller privaten Haushalte (Gerätebestand rd. 1,3 Mio.) und

Gerät ist auf eine zahlreiche Verbreitung angelegt und von seiner technologischen und publizistischen Konzeption her kann es gleich hohe Auflagen bzw. Zuschauerzahlen wie Presse, Rundfunk und Film erreichen¹. Dieses neue audio-visuelle Medium zeichnet sich in besonderer Weise durch seine individuelle Verwert- und Einsetzbarkeit aus. Von den Kassettenprogrammen kann jederzeit Gebrauch gemacht werden, und es besteht die Möglichkeit zur beliebig häufigen Wiederholung. Der Rezipient ist weder an bestimmte Zeiten noch an einen bestimmten Programmablauf gebunden². Die höhere Flexibilität der Einsetzbarkeit im Gegensatz zu Presse und Rundfunk hat jedoch keine andere qualifizierende Bedeutung zur Folge³. Die audio-visuellen Medien sind in erster Linie Komplementärmedien⁴.

Mit dem Umfang der Verbreitung der Videorecorder ist auch eine Vergrößerung des software-Angebotes einhergegangen. Der Inhalt der Kassetten erstreckt sich bereits jetzt und wird sich in zunehmendem Maße auf sämtliche Bereiche erstrecken, die auch schon die herkömmlichen Medien abgesteckt haben. Die Kassetten liefern Beiträge zur Bildung und Unterhaltung, aber auch zur Information. Die aktuelle Information, wie sie in den Nachrichten von Presse und Rundfunk täglich vorkommt, tritt jedoch in den Hintergrund. Dies hat jedoch eher technische Gründe, die im Vertrieb liegen dürften⁵. Die Kassetten müßten sehr schnell vervielfältigt werden, was nur bedingt möglich ist. Die über das neue audio-visuelle Medium vermittelten Inhalte geben ebenso die Möglichkeit zur Auseinandersetzung mit ihnen und die Möglichkeit zur Stellungnahme und leisten von daher einen Beitrag zur

wird Ende 1982 voraussichtlich bereits bei knapp 10 v. H. liegen. Bis 1985 dürfte sie über 20 v. H. liegen und 1990 etwa 50 v. H. erreicht haben. Wenn diese Wachstumserwartungen eintreffen, wird sich der Videomarkt (Videorecorder plus Folgegeschäft) zum entscheidenden Umsatzträger im Unterhaltungselektronik-Markt entwickeln, S.38, 138

1 Siehe auch Buss, Media Perspektiven 1980, S. 745; Bücken, Media Perspektiven 1980, S. 21, 24f.

2 Müller-Römer, Media Perspektiven 1981, S. 557

3 Bismark, Neue Medientechnologien, S. 116

4 Vgl. Zwischenbericht der Enquête-Kommission „IuK“, S. 144

5 Bismark, Neue Medientechnologien, S. 114f.

Kommunikation. Der Vertrieb der Kassettenarten ist als Massengeschäft in den unterschiedlichsten Anwendungsgebieten anzusehen, sei es nun im Bereich der Schul-, Berufs- oder einer sonstigen Fort- oder Weiterbildung oder insbesondere im Bereich der Unterhaltung oder Informationsvermittlung.

Dieser Ausweitung der Programmviefalt im Kassettenbereich geht die Möglichkeit des einzelnen Teilnehmers einher, sich sogar vom Angebot der Rundfunkanstalten völlig zu lösen und sich seine Programme selbst zu beschaffen. Der Teilnehmer kann die Kassetten selbst erwerben oder über Video-Clubs bzw. -shops („Videotheken“) mieten und die aufgezeichneten Programmbeiträge Dritter abspielen¹. Die Möglichkeit der Nutzung dieses Medienangebots ist nicht beschränkt. Diese Aussage wird auch nicht durch die Notwendigkeit des Besitzes eines entsprechenden Abspielgerätes beeinträchtigt. Auch für die Teilnahme am Rundfunkempfang ist ein Empfangsgerät notwendig. Der Passivzugang des Empfängers ist gewährleistet und vom Vertreiber geradezu (auch) beabsichtigt. Informationen können anders als bei einer Rundfunksendung oder auch einer Filmvorführung jederzeit wieder abgerufen und sichtbar gemacht werden. Die Übermittlung mit Hilfe eines solchen körperlichen Substrats ähnelt einer Zeitung, da einem dort die Informationen auch jederzeit zur Verfügung stehen. Eine weitgehende Übereinstimmung besteht insbesondere mit der Tonbandkassette, da bei dem neuen Medium nur der optische Teil hinzutritt.

IV. Die „spezifische“ Nutzung des neuen Mediums in der Öffentlichkeit durch Programmvorführung auf Großbildmonitoren, dargestellt am Beispiel des der Untersuchung zugrundeliegenden Lokalprojekts

Über zehn Monitorwände, bestehend aus jeweils neun Bildschirmen, wird an stark frequentierten Stellen der Innenstadt ein Programm gesendet, das von professionellen Video-

¹ Müller-Römer, Media Perspektiven 1981, S. 557f.

recordern gespeist wird¹. Das Programm wird über neun zusammengeschaltete 57-cm Bildschirme gleichzeitig übertragen. Die Länge des Programms beträgt ca. 55 Minuten und wird zehnmal täglich in der Zeit von 9 bis 19 Uhr ausgestrahlt. Die redaktionellen Beiträge werden täglich aktualisiert. Zwei Kamerateams, ausgestattet mit professioneller Video-Technik (Highband-Broadcast), wie sie bei amerikanischen Sendeanstalten benutzt wird, nehmen die Sendebeiträge auf. Den zehn festen und mehreren freien Mitarbeitern steht dabei ein modern, mit kompletter Technik für Aufnahme und Schnitt, ausgerüsteter Übertragungswagen mit Studio zur Verfügung. So können die Beiträge bereits am Aufnahmeort fertig bearbeitet werden².

Bei der Produktion von Werbespots oder bei Aufzeichnungen von Musikbeiträgen bedient sich die Produktionsgesellschaft, die das Projekt „Journal 1“ betreibt, einer fremden Werbeagentur. Das Programm setzt sich inhaltlich aus dem wöchentlichen Autotest, Buchtips, Freizeitvorschlägen, aus dem aktuellen Wetterbericht und zahlreichen Informationen aus dem Lokalbereich zusammen. Ferner sollen tägliche Umfragen zu aktuellen Themen erfolgen, mit denen Bürgernähe demonstriert werden soll; darüberhinaus werden Ausschnitte aus kulturellen Veranstaltungen, Konzerten, Theateraufführungen gezeigt.

Kein Beitrag soll jedoch länger als vier Minuten dauern. Zwischen diesen sogenannten Unterhaltungsböcken haben die lokalen Einzelhändler die Möglichkeit, mit eigens von der Produktionsgesellschaft für sie produzierten oder fertig angelieferten Werbespots, ins Programm zu kommen. Das Unternehmen finanziert sich aus Einnahmen aus der lokalen Telewerbung. Die Werbezeiten liegen bei 30, 60, höchstens jedoch 90 Sekunden, die wochenweise geschaltet werden können und

1 Vgl. Sonderdruck der Rhein-Zeitung vom 30.4.1982, sowie „Der Video-Trick“, Journal 1 in: Journalist 7/1982, S.22f.; epd/KuR Nr. 58/59 vom 28. Juli 1982, S. 1 und 8f.; epd/KuR Nr. 91 vom 20. November 1982, S. 2ff.; FK Nr. 26 vom 30. Juni 1982, S.7f.; FK Nr. 50 vom 15. Dezember 1982, S.3; FK Nr. 10 vom 9. März 1983, S.15

2 Vgl. Sonderdruck der Rhein-Zeitung vom 30.4.1982

zwischen 510 und 680 DM kosten¹. Man rechnet mit täglich 30.000 bis 40.000 Sehkontakten. Durch den Standort der Monitorwände im zentralen innerstädtischen Bereich sollen die Zuschauer (und potentiellen Kunden) in unmittelbarer Nähe der Einkaufsquelle angesprochen werden.

2. Kapitel

Der Bereich der Massenkommunikation und dessen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern

A. Die Kennzeichnung des neuen audio-visuellen Mediums als Massenkommunikationsmittel

I. Der Begriff Massenkommunikation

Der Untersuchungsgegenstand ist weiter dadurch gekennzeichnet, daß das audio-visuelle Medium Videorecorder im Rahmen der Massenkommunikation eingesetzt wird, womit gleichzeitig eine Abgrenzung zu individualkommunikativen Erscheinungsformen erfolgt².

Der Begriff Massenkommunikation wird im Grundgesetz nicht erwähnt. Unstreitig stellen die in Art. 5 Abs. 1 S.2 GG genannten Medien Presse, Rundfunk und Film Massenkommunikationsmittel dar³. Dem Begriff Massenkommunikation kommt somit eine zentrale Bedeutung für die verfassungsrechtliche Einordnungsproblematik zu, insofern als dieses Merkmal allen drei medienrechtlichen Verfassungsbegriffen gemeinsam ist. Darüber hinaus bildet er den Ausgangspunkt für die Beurteilung des Umfangs der Freiheitsgewährleistung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.

¹ Vgl. Sonderdruck der Rhein-Zeitung vom 30.4.1982

² Vgl. zur Unterscheidung Individual- und Massenkommunikation auch EKM, Band I, S. 188ff.; W. Kaiser, u.a., Kabelkommunikation, S. 238

³ Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 5 GG Rdn. 193; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 185; Meyn, Massenmedien, S. 6; BVerfGE 12, 205, 212; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 405

Es lassen sich aus dem Grundgesetz keine Kriterien dafür ableiten, wie groß die Zahl und wie verbreitet das Publikum sein muß, damit das Massenkommunikationsmedium der Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG unterliegt. So hat auch das BVerfG¹ beispielsweise den Rundfunk nicht aufgrund von formalen Kriterien, wie sie im weiteren Gegenstand der Erörterung sein werden, den Massenkommunikationsmitteln zugeordnet, sondern deshalb, weil durch ihn „Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung genommen wird und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird.“ Damit wird die inhaltliche Frage nach der Funktion und Wirkweise von Massenmedien im demokratischen Staat angesprochen. Jedoch geht es bei der Auslegung des Art. 5 GG als ein für die freiheitlich demokratische Grundordnung schlechthin konstituierendes Grundrecht² auch weniger um die Begriffsbestimmung von Massenkommunikation, sondern vielmehr um die Frage der freiheitlichen Ausübung von Massenkommunikation. Dies ergibt sich schon daraus, daß der Begriff Massenkommunikation mit Presse, Rundfunk und Film als den wichtigsten Massenmedien umschrieben wurde³.

Diese unterschiedliche Fragestellung läßt es als gerechtfertigt erscheinen, in dieser Untersuchung, in der es primär um die Einordnung eines neuen audio-visuellen Mediums geht, zunächst vorweg den Begriff Massenkommunikation zu klären. Der Begriff Massenkommunikation findet zwar im juristischen Schrifttum häufige Verwendung, jedoch wird das jeweilige Begriffsverständnis meist nicht offengelegt⁴.

Grundsätzlich kann angenommen werden, daß die über das

1 BVerfGE 12, 205, 260

2 Siehe BVerfGE 5, 85; 7, 198 (208); 12, 113; 20, 162 (174ff.)

3 BVerfGE 12, 205, 228, 260

4 Vgl. in diesem Sinne Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 23ff. dort insbesondere zur Struktur des Massenmediums Rundfunk; Ferger/Junker, DÖV 1981, S. 443f., nach denen die Unterscheidung Massenkommunikation - Individualkommunikation sich gerade in der Kompetenzabgrenzung „Rundfunkkompetenz“ der Länder und Art. 73 Nr. 7 GG (Fernmeldekompetenz des Bundes widerspiegelt.

neue audio-visuelle Medium übermittelten Inhalte eine Meinungsäußerung bzw. -verbreitung darstellen, so daß der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG in Betracht kommt¹. Ob das neue audio-visuelle Medium darüber hinaus auch Gegenstand der (beschränkten) Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist, hängt insbesondere davon ab, ob es sich um ein Massenkommunikationsmittel handelt².

Der Begriff der Massenkommunikation hat vor allem in der soziologischen Kommunikations- und Medienforschung sowie der Publizistikwissenschaft vielfältige Behandlung erfahren³. Überwiegend⁴ werden der Massenkommunikation folgende Begriffsmerkmale als wesentlich zugeordnet, die insbesondere Maletzke⁵ folgendermaßen zusammengefaßt hat: „Massenkommunikation ist jene Form der Kommunikation, bei der Aussagen öffentlich durch technische Verbreitungsmittel indirekt und einseitig an ein disperses Publikum vermittelt werden.“

1. Das normative Merkmal der „Öffentlichkeit“

„Öffentlichkeit“ als Merkmal der Kommunikation ist zum einen dahingehend zu verstehen, daß die verbreiteten Inhalte nicht für eine genau definierte, durch gemeinsame spezifische Kennzeichen verbundene Gruppe bestimmt sind. Maletzke⁶ setzt die Öffentlichkeit der Kommunikation in Beziehung zur Privatheit, denn ist „... die Aussage in der Intention des Aussagenden für jeden bestimmt, der in der Lage ist, sich Zugang zur Aussage zu verschaffen und der willens ist, sich

1 v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 GG, Rdn. 5ff., 11f.

2 Siehe H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 27

3 Vgl. etwa Schatz-Bergfeld, Massenkommunikation, S. 34ff.; Naschold, Kommunikationstheorien, S. 13; Dovifat, Allgemeine Publizistik, Hdb. Publ. I. S. 1 ff.; Sturm, Masse, S. 41; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 23 FN 9 m.w.N.

4 Schatz-Bergfeld, S. 35f; Jarass, Massenmedien, S. 29f.; Brepohl, Massen-Medien, S.45; Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 9; Lieb, Kabelfernsehen, S.144 FN 177

5 Maletzke, Psychologie, S. 32f.

6 Ebd., S. 24

der Aussage zuzuwenden, ist also der Kreis der Aufnehmenden vom Aussagenden her weder eng begrenzt noch klar definiert, so hat die Kommunikation öffentlichen Charakter." Öffentlichkeit bezieht sich somit einerseits auf den Empfängerkreis der Aussage wie andererseits auf die Willensrichtung des Kommunikators.

Der Begriff der Öffentlichkeit wird in dem hier zur Untersuchung stehenden Zusammenhang sehr oft mit dem der Allgemeinheit gleichgesetzt¹, bzw. insoweit in Beziehung gebracht, als unter Allgemeinheit eine „breite Öffentlichkeit" verstanden wird². Diese Diskussion³ um das Merkmal der Allgemeinheit hat vor allem im rundfunkrechtlichen Bereich im Zusammenhang mit der Erörterung des Rundfunks als Massenkommunikationsmittel ihren Platz. Wegen dieser Affinität zum Massenkommunikationsbereich Rundfunk werden die dortigen Bemühungen der Literatur um die Bestimmung des Allgemeinheitsmerkmals im folgenden mitberücksichtigt werden.

Die „Allgemeinheit" stellt überdies in gleicher Weise ein Abgrenzungsmerkmal für den Massenkommunikationsbegriff überhaupt dar⁴ und wird im folgenden im Rundfunkbereich für den soziologisch-publizistischen Begriff „Öffentlichkeit" synonym verwendet, wobei unter Öffentlichkeit ein Ausschnitt aus einer Bevölkerung verstanden wird, die untereinander

1 Vgl. Lieb, Kabelfernsehen, S. 122, 127f., 144; Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 169, 177f.; beachte jedoch den zutreffenden Hinweis F. Sturms, Bildschirmzeitung, S. 97, daß die Begriffe Allgemeinheit und Öffentlichkeit im Rundfunkrecht nicht gleichgesetzt werden können, da nicht alles, was öffentlich ist, sich schon deshalb an die Allgemeinheit zu wenden braucht.

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 127f.; Demme, Kabel-Fernsehen, S. 32

3 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 23f., 44f.; Jarass, Massenmedien, S. 29f.; sowie die Zusammenstellung der Rundfunkbegriffsdefinitionen bei Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 36ff.; auch Art. 1 des Rundfunkgebührenstaatsvertrages definiert beispielsweise Rundfunk als „die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen, ...". vgl. den Text samt aller Zustimmungsgesetze der Länder bei Lehr/Berg, Rundfunk und Presse in Deutschland, S. 23ff.

4 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 22; W. Kaiser, u.a., Kabelkommunikation, S. 238f.; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 405; Tettinger, JZ 1984, S.405

nicht spezifisch funktional verbunden ist, denn Allgemeinheit bedeutet mehr als bloße Öffentlichkeit¹. Was den Empfängerkreis von Aussagen betrifft, bedeutet das Merkmal der Allgemeinheit zunächst ein quantitatives Element. Rein quantitative Erwägungen mögen zwar Abgrenzungen in Extremfällen ermöglichen, sind aber für eine Feinabstimmung, die für die Verwendung bestimmter Begriffe im rechtlichen Bereich eben notwendig ist, wenig brauchbar².

Wesentlich ist, daß massenkommunikative Erscheinungsformen sich in dem Sinne an die „Allgemeinheit“ wenden, als diese nicht einen Kreis von Personen darstellt, der durch einengende Merkmale bestimmt ist. Es handelt sich somit um die Beliebigkeit und Unbestimmbarkeit des Empfängerkreises³, was bedeutet, daß jedermann, der über eine Empfangseinrichtung verfügt, die Aussagen erhalten kann⁴. Jedoch wird man auch die von Massenorganisationen verteilten Fachzeitschriften, die (nur) für die Mitglieder bestimmt sind, als atypische Erscheinungsformen eines spezialisierten Pressesonderdienstes, die sich an einen größeren Bevölkerungsteil richten, als für die Allgemeinheit bestimmt zu qualifizieren haben, da ihnen eine Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung bzw. Möglichkeit der Meinungsmanipulation zukommt⁵. Überdies ist der Kreis der Empfänger vom Absender der Zeitschriften personell nicht mehr kontrollierbar, mag auch der Kreis (Verein) individuell bestimmt sein⁶. Der Begriff der Öffentlichkeit im formalen Verständnis ist ein einheitlicher; er umfaßt den quantitativ gegen „unendlich“ strebenden Personenkreis genauso wie die kleinere Menschenmenge, sofern nur das Wesen der Öffentlichkeit, nämlich die Unbestimmtheit des Personenkreises, erhalten bleibt⁷. Es kommt auch nicht darauf an, daß der unbestimmte Teilnehmerkreis bei der Rezeption

1 fette, Film und Recht 1969, S. 289

2 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 29f.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 129, 147f.; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 186

3 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 27; König, Teletexte, S. 21
4 Lieb, Kabelfernsehen, S. 127

5 So auch sinngemäß Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 46, für den Bereich des Rundfunks

6 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 6 Rdn. 24

7 Lieb, Kabelfernsehen, S. 128

einer Programmdarbietung gleichzeitig anwesend ist¹.

Neben quantitativen Merkmalen auf der Rezipientenseite ist auch ein „qualitatives“ Element auf der Kommunikatorseite zu betrachten. Aus der Sicht des Kommunikators liegt nur dann Massenkommunikation vor, wenn sie auch von seiner Willensrichtung her an die Allgemeinheit und nicht an einen genau bestimmten, durch gemeinsame Kennzeichen verbundenen Personenkreis gerichtet ist². So gibt es Inhaltsübertragungen, die zwar theoretisch für jedermann empfangbar sind, die es aber nicht sein sollen bzw. dürfen. Dazu gehören insbesondere die sog. „Funk-Sonderdienste“ im Fernmeldebereich oder beispielsweise im Pressekommunikationsbereich drucktechnisch vervielfältigte vertrauliche Mitteilungen, die nur einen begrenzten Personenkreis erreichen sollen. Kommunikationsinhalte dieser Art können jedenfalls bei funkmäßiger Übertragung grundsätzlich von jedermann empfangen werden, der sich zu diesem Zweck eines geeigneten Empfangsgeräts bedient, wobei dies aus der Sicht des Kommunikators jedoch unerwünscht ist³.

Damit ergibt sich auch die Abgrenzung zu solchen individualkommunikativen Inhalten, bei denen der Gestalter demgegenüber Wert auf den Schutz der Aussage vor dem Erhalt durch Nicht-adressierte legt⁴. Offen bleibt in diesem rundfunkrechtlichen Zusammenhang jedoch noch, wann eine Funksendung als für die Allgemeinheit bestimmt qualifiziert werden kann⁵. Als Qualifikationskriterien für die Bestimmung einer Inhaltsabgabe an die Allgemeinheit bieten sich einmal der durch die Empfängergruppe definierte Kommunikationsinhalt und zum anderen - als subjektives Merkmal - der Veranstalterwille⁶, an.

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 125

2 Ebd., S. 130f.; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 25

3 König, Teletexte, S. 22

4 Ebd., S. 24

5 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 25; Lieb, Kabelfernsehen, S. 136

6 Herrmann, RuF 1971, S. 267, 275; Fette, Film und Recht 1969, S. 289ff.; Scharf, BayVBl 1968, S. 341; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 25, 27, 30; Lieb, Kabelfernsehen, S. 136

Der Kommunikationsinhalt vermag in bestimmten Bereichen, z.B. beim Wirtschafts-, Börsen- oder Wetterfunk bzw. wo er ausschließlich funktional bestimmt ist, wie z.B. beim Polizei-, Taxi- oder Seenavigationsfunk, klare Abgrenzungskriterien zu liefern¹. Ansonsten können auch thematisch spezialisierte oder empfängergruppenspezifische Programme an die Allgemeinheit gerichtet sein.

Aber auch, wenn man nicht auf den Inhalt der einzelnen Sendung, sondern auf den gesamten Programminhalt abstellt, so ist damit kein sicheres Abgrenzungskriterium des Rundfunks von anderen Formen fernmeldemäßiger Nachrichtenübermittlung gefunden. Einmal könnte die Frage, ob ein Programm an die Allgemeinheit gerichtet ist oder nur ein „bestimmtes begrenztes Interesse eines besonderen Teilnehmerkreises“ anspricht, immer nur im nachhinein beantwortet werden, so daß ein Empfänger immer erst nachträglich beurteilen könnte, ob er überhaupt befugt war, eine Sendung abzuhören. Die Übergänge sind somit fließend. Der Kommunikationsinhalt kann daher nur ein Indiz für die Entscheidung liefern, ob eine Informationsabgabe an einen bestimmten Adressatenkreis oder an die Allgemeinheit gerichtet ist².

Ganz vereinzelt³ wird in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, daß für die Erfüllung des Kriteriums der Allgemeinheit bei der Kommunikation neben quantitativen Elementen auch ein qualitativer Aspekt (kumulativ) vorliegen müsse. Diese auf den Inhalt der übermittelten Aussagen bezogene Komponente soll darin bestehen, daß nicht nur die Kongruenz von Empfänger-Spezialisierung und Aussagen-Spezialisierung zur Negation des Allgemeinheitsbezuges führe, sondern daß die übermittelten Aussagen daneben keinen qualitativ weitreichenden, „allgemeinen“ Inhalt haben dürften⁴. Unterhaltungsinhalte z.B., die über den Polizeifunk gesendet würden,

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 137

2 Ebd., S. 138f., 141

3 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 45f.; Stammer, AFP 1975, S. 747f.

4 Fette, Film und Recht 1969, S. 290; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 46

richteten sich an die Allgemeinheit, weil sie „allgemeine Inhalte“ enthielten.

Das Kriterium des „nicht-spezziellen“ Inhalts kann jedoch nicht als Wesenselement des Begriffs „Allgemeinheit“ angesehen werden. Zum einen sind die durch Massenkommunikationsmittel verbreiteten Inhalte durchweg an mehr oder minder interessierte Personengruppen gerichtet, z.B. klassische Musik an den Musikliebhaber, Sportnachrichten an den Sportfan usw. Daneben scheiden aber auch bewußte Zielgruppenprogramme, z.B. im Fortbildungsbereich oder etwa Fachzeitschriften, nicht schon wegen ihrer inhaltlichen Orientierung aus dem Massenkommunikationsbegriff aus, weil sie sich nicht an die Allgemeinheit wendeten bzw. nicht von „allgemeinem Interesse“ seien¹. Zum anderen würde eine qualitative Bewertung des Allgemeinheitsbegriffs eine Bewertung der Inhalte erfordern. Eine solche Bewertung wäre zumindest mit großen Schwierigkeiten verbunden und keinesfalls widerspruchsfrei. Aus diesem Grunde wird man eine wertmäßige Bestimmung des Begriffs der Allgemeinheit unter Rückgriff auf inhaltliche Aspekte der Aussagen massenkommunikativer Erscheinungsformen als wenig brauchbar abzulehnen haben².

Maßgebendes und eindeutiges Qualifikationskriterium dafür, ob eine Informationsabgabe für die Allgemeinheit bestimmt ist oder nicht, kann nur der Wille des Absenders sein³. Kennzeichnend für die Bestimmung an die Allgemeinheit ist, daß sich der Expedient eines Programms im voraus keine konkreten Vorstellungen über die Einzelpersonen machen kann, welche die ausgesendeten Darbietungen verfolgen werden, und daß er seine Darbietungen an jeden richtet, der sich dafür interessiert und bereit sowie tatsächlich in der Lage ist, sie aufzunehmen⁴ (und dafür ein Entgelt zu entrichten).

1 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 27; König, Teletexte, S. 23; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 42

2 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 27; Lieb, Kabelfernsehen, S. 140f.

3 Lieb, Kabelfernsehen, S. 139

4 Ebd., S. 141f.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 42 führen als zusätzliche rechtliche Begrenzung des Adressatenkreises die Entrichtung der Gebühr an.

Kritik in diesem Zusammenhang muß die Auffassung F. Sturms¹ erfahren, der die Besucher einer Funkausstellung aufgrund der vorherigen Entgeltentrichtung als bestimmt gekennzeichnete Personenmehrheit ansieht. Einem so verstandenen restriktiven Allgemeinheitsbegriff muß jedoch entgegengehalten werden, daß dann auch die einzelnen Filmbesucher (bzw. auch Rundfunkteilnehmer) als bestimmt gekennzeichnete Personenmehrheit anzusehen sind. Denn auch nach dem Willen des Kinobesitzers wird die Berechtigung zur Teilnahme an der Vorführung von einer vorherigen Entrichtung des Eintrittsgeldes abhängig gemacht. Zwar wird durch die dadurch hergestellte Rechtsbeziehung zwischen Besucher und Veranstalter der berechnigte Personenkreis als bestimmt anzusehen sein, doch ändert dies nichts an dem auf der Kommunikatorseite vorliegenden voluntativen Element, daß das Informationsangebot grundsätzlich an jedermann gerichtet ist. Lediglich die Inanspruchnahme wird von der Entgeltentrichtung abhängig gemacht. Auch auf der Rezipientenseite besteht grundsätzlich für jedermann innerhalb des erreichbaren räumlichen Ausschnitts aus der Bevölkerung die Möglichkeit, das Informationsangebot wahrzunehmen, wobei sich aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit jedoch kein Anspruch auf kostenlose Informationsverschaffung ableiten läßt². Die Abgrenzung über ein zu entrichtendes Entgelt ist somit als ungeeignet anzusehen; dieses bildet lediglich die Bedingung der Informationsgewährung.

Öffentlichkeit beinhaltet demnach, daß es auf der Kommunikatorseite erwünscht ist, daß die „Allgemeinheit“, verstanden als „jedermann“, die gestalteten Aussagen erhält (voluntatives Element). Auf der Rezipientenseite besteht grundsätzlich für jedermann innerhalb des erreichbaren räumlichen Ausschnitts aus der Bevölkerung – von zwingenden technischen Beschränkungen abgesehen – die Möglichkeit, Aussagen der Massenkommunikation zu erhalten (faktisches

1 F. Sturm, Bildschirmzeitung, S. 99f.

2 v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 GG Rdn. 20

Element)¹. Das Merkmal der Allgemeinheit kann bei der Abgrenzung von Massen- und Individualkommunikation jedoch lediglich ein Grobraster sein, während für „die Feinabstimmung“ in schwierigen Fällen weitere Aspekte hinzugezogen werden müssen².

2. Das normative Merkmal der „technischen Verbreitung“

Das Kriterium des „technischen Verbreitungsmittels“ wird - zumindest sinngemäß - in praktisch allen Begriffsbestimmungen der Massenkommunikation angeführt. Die Benutzung der Technik bei den Massenmedien ist bei Rundfunk und Film besonders augenfällig, aber auch die Presse bedient sich der (Druck-)Technik³. Durch den Einsatz technischer Transport- bzw. Übertragungsmittel unterscheidet sich die Massenkommunikation deutlich von bestimmten Formen „echter“ Individualkommunikation, wie z.B. einem Gespräch zwischen einigen Personen. Auch wenn sich die Individualkommunikation ebenfalls des Einsatzes technischer Mittel bedient, z.B. beim Ferngespräch, so liegt doch der wesentliche Unterschied zur Massenkommunikation darin, daß zwischen der Gestaltung der Aussage und dem Empfang durch den Rezipienten keine (nennenswerte) zeitliche Distanz liegt. Darüberhinaus hat der Rezipient zur Gestaltung („Produktion“) der Aussage einen deutlichen räumlichen Bezug. In diesen Fällen fungiert das technische Medium lediglich als Übertragungsmittel im Gegensatz zum Verbreitungsmittel⁴.

Es kommt nicht darauf an, ob die massenkommunikative Aussage an Individuen einzeln vermittelt wird (zumeist bei Rundfunk und Presse) oder ob sie auf Veranstaltungen dar-

1 König, Teletexte, S. 25; Lieb, Kabelfernsehen, S. 121f.

2 W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 186 m.w.N.

3 Vgl. zur künftigen Entwicklung der „Druck-Techniken“ im Pressebereich, Zwischenbericht Enquête-Kommission „IuK“, S. 134: „Neben den traditionellen Drucktechniken wie Offset- und Tiefdruck werden zukünftig solche Vervielfältigungsverfahren Verwendung finden, bei denen digital gespeicherte Information direkt zur Steuerung des Druckwerkes benutzt werden.“

4 König, Teletexte, S. 32

geboten wird (zumeist beim Film); es geht um die Distanz zur Inhaltsgestaltung, die beispielsweise beim Film zu einem anderen Zeitpunkt an einem anderen Ort stattgefunden hat, was etwa bei einer Massenkundgebung nicht der Fall ist. Eine enge Verbindung des Merkmals der „technischen Verbreitung“ besteht auch zu den nun folgenden drei Merkmalen der Massenkommunikation¹.

3. Die beiden normativen Merkmale der „Indirektheit“ der Kommunikation und der „Einseitigkeit“ des Kommunikationsvorganges

Die Indirektheit der Kommunikation beinhaltet in erster Linie die Tatsache, daß zwischen den Beteiligten an der Kommunikation eine Distanz besteht². Für den Empfänger besteht damit zumeist keine Möglichkeit, sein Nachrichtenverständnis (ggfs.) durch Nachfragen zu korrigieren, es entfällt somit die Möglichkeit eines Rückkoppelungseffekts („Feedback“)³.

Die Einseitigkeit des Kommunikationsvorganges bezeichnet die Tatsache, daß bei der Massenkommunikation die Inhalte, die der Rezipient erhält, vorgefertigt sind, d.h., der Empfänger hat in der Regel keinen eigenständigen Einfluß auf den Kommunikationsinhalt⁴. Dieses Merkmal wird im Rundfunkbereich durch das Kriterium der Darbietung angesprochen⁵. Darbietung wird dort als Präsentation einer einseitig gestalteten Aussage an Rezipienten verstanden, wobei fraglich ist, ob es im Rahmen der Massenkommunikation über den deskriptiven Bereich auch ein normatives Merkmal

1 Jarass, Massenmedien, S. 30

2 Ebd.; König, Teletexte, S. 40

3 König, Teletexte, S. 40 m.w.N.

4 Stämmler, AFP 1975, S. 748

5 Vgl. z.B. Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 43f.; H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 24; Paptistella DöV 1978, S. 500; Stämmler, AFP 1975, S. 748ff.

ist¹. Stammler² sieht die „Einseitigkeit der Sender-Empfänger-Beziehung bei Rundfunksendungen ... in der Entstehungsgeschichte 'des Rundfunks von Anfang an ..' als kennzeichnendes Merkmal an. Es kommt für das Merkmal der Einseitigkeit des Kommunikationsvorgangs auch nicht auf die Richtung der Informationsflüsse an, sondern lediglich darauf, ob die übermittelten Aussagen einer interaktiven Gestaltung zugänglich sind³.

4. Das normative Merkmal des „dispersen Publikums“

Das disperse Publikum zeichnet sich durch die gemeinsame Zuwendung mehrerer, in der Regel vieler Menschen, zu einem gemeinsamen Gegenstand, nämlich zu den Aussagen der Massenkommunikation aus. Maletzke⁴ kommt zu diesem Begriff, indem er „als übergreifenden Terminus für eine Menschenmenge, die sich einem gemeinsamen Beobachtungsobjekt zuwendet“, den des „Publikums“ bezeichnet. Vom herkömmlichen Sprachgebrauch her wird darunter allerdings, „eine an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit versammelte Anzahl von Menschen“ verstanden, z.B. bei einem Theaterstück, Konzert etc.⁵ Maletzke⁶ bezeichnet diese Art von Publikum als „Präsenzpublikum“ und grenzt es damit von jenen Menschenmengen ab, die sich den Aussagen der Massenmedien zuwenden. Neben der Zweckrichtung, nämlich dem - wenn auch räumlich und/oder zeitlich getrennten - Empfang von Inhalten, umfaßt der Begriff „disperses Publikum“ auch ein Element der Flüchtigkeit, Zufälligkeit und Unverbundenheit.

Der Begriff hat auch Eingang ins juristische Schrifttum,

1 Siehe Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 38

2 Stammler, AFP 1975, S. 748 m.w.N.

3 W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 41; Stammler, AFP 1975, S. 748; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 395

4 Maletzke, Psychologie, S. 28

5 Ebd.

6 Ebd., S. 29

das sich mit Fragen der Massenmedien beschäftigt, gefunden¹. Aus dem Begriffsbestandteil „Publikum“, daß immer aus einer Mehrzahl von Personen besteht, folgt, daß mindestens zwei, in der Regel jedoch mehrere Personen an der Kommunikation teilnehmen, wobei es allerdings genügt, daß diese mehreren Personen lediglich potentielle Teilnehmer am Kommunikationsvorgang sind². In dem Ausdruck „dispers“ liegt darüberhinaus eine weitere Begriffskomponente, nämlich die einer räumlichen Verteilung der „Mehrzahl von Personen“.

Diese Komponente wird zum Teil³ als wenig ergiebig angesehen, da die räumliche Streuung umfangmäßig nicht präzisiert werden kann. Sie kann sich von einem nur lokalen Einzugsbereich bis hin zur Verbreitung über die ganze Erde erstrecken. Auch bei dem Publikum des Massenmedium Film wird dieses Merkmal schnell in Frage gestellt⁴. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß auch der unbestimmte (Rechts-)Begriff durchaus operabel sein kann, sofern er nur einer hinreichend deutlichen und bestimmten Auslegung zugänglich ist, was beim Kriterium der „räumlichen Distanz“ zwischen den Rezipienten durchaus möglich ist⁵.

Überdies ist der Ansatzpunkt für das Merkmal des „dispersen Publikums“ nicht die in einer konkreten Kinovorstellung anwesenden Personen als „Publikum“, sondern die in räumlich und/oder zeitlich verschiedenen Vorstellungen erreichten Publika als Mehrzahl, wobei die jedesmal neu, wenn auch mit gleichem Inhalt gestaltete Aussage bereits vorher produziert war⁶. Der Begriff der Massenkommunikation beinhaltet über den Aspekt der Öffentlichkeit⁷ hinaus, die räumliche und/

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 146f.; Jarass, Massenmedien, S. 30; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 36f.; König, Teletexte, S. 26ff.

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 150 m.w.N.

3 Ebd., S. 147f., 150

4 Ebd., S. 147f. fN 196

5 König, Teletexte, S. 29

6 Ebd., S. 29ff.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 146, 149f.

7 Lieb, Kabelfernsehen, S. 143ff.; Maletzke, Psychologie, S. 24ff.; Lettinger, JZ 1984, S. 405

oder zeitliche „Streuung“ der Rezipienten im Gegensatz zu Veranstaltungen mit Präsenzpublikum. Massenkommunikation erfaßt also immer ein untereinander „distanziertes“ Publikum ohne unmittelbaren räumlichen Bezug.

5. Weitere Merkmale deskriptiver Art und Festlegung des Begriffs Massenkommunikation

Teilweise wird eine komplexe formale Organisation auf der Kommunikatorseite noch als wesentlich angesehen¹. Wenn auch faktisch regelmäßig professionell-bürokratische Organisationen bei der Herstellung und Verbreitung von Massenkommunikationsprogrammen bestehen, so ist dies jedoch nicht zwingendes Erfordernis. Man denke z.B. nur an die Flugblattherstellung, die auch zum Massenmedium „Presse“ gerechnet wird. Flugblätter werden oft von spontan sich bildenden Gruppen oder gar nur Einzelpersonen produziert und unter die Leute gebracht, so daß es an einer „festgefügtten Produktions- und Vertriebsseinheit“ fehlt². Diesem Merkmal mangelt es an genügender Abgrenzungsschärfe.

Ganz vereinzelt wird auch die publizistische Relevanz der übermittelten Inhalte für die öffentliche Meinungsbildung als essentielles Merkmal angesehen³. Gegen die Einbeziehung des Merkmals „Relevanz der übermittelten Inhalte für die öffentliche Meinungsbildung“ in den Massenkommunikationsbegriff ist jedoch einzuwenden, daß die Wertung der „publizistisch relevanten Erscheinung“ große Unsicherheiten

1 Jarass, Massenmedien, S. 30; siehe auch Schatz-Bergfeld, Massenkommunikation, S. 36

2 Jarass, Massenmedien, S. 30; König, Teletexte, S. 42

3 Stammler, AFP 1975, S. 749; Paptistella, DÖV 1978, S. 500; Vgl. auch „Schliersee-Papier“, wo eine Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung dann verneint wird, wenn die Darbietung in einem unmittelbaren räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes oder Betriebs eines Unternehmens steht oder eigentlicher Gegenstand der Berufsausübung oder des Unternehmenszwecks ist, Film und Recht 1975, S. 653; teilweise abgedruckt auch bei Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 223f.

in sich bergen würde; zum anderen liegt die Bedeutung dieses Merkmals eher bei der Untersuchung der Frage nach der Notwendigkeit institutioneller Sicherung der Freiheitsrechte aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG¹. Für die Massenkommunikation kann es ebenso wenig wie bei der Individualkommunikation auf die Art der Übermittelten Informationen ankommen².

Somit ergibt sich nach den vorstehenden Ausführungen, deren Ziel eine Inhaltspräzisierung der Begriffsmerkmale der Massenkommunikation war, folgende Festlegung des Begriffs Massenkommunikation : Massenkommunikation ist die öffentliche, indirekte Verbreitung von Inhalten unter Zuhilfenahme technischer Mittel an ein disperses Publikum, wobei die Gestaltungsbefugnis für die Inhalte beim Kommunikator liegt³. Damit verdeutlicht diese Definition nur einige der auch bei den herkömmlichen Begriffsdefinitionen verwendeten Kriterien und bringt somit keine materielle Änderung diesen gegenüber.

Die Begriffspräzisierung der Massenkommunikation hatte jedoch nicht lediglich den Zweck, die Dimension dieser Arbeit aufzuzeigen, sondern gewinnt vor allem Bedeutung für die Bewertung der Eigenständigkeit des neuen audio-visuellen Mediums bzw. dessen Einordnung unter einen der Medienbegriffe des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.

6. Das neue audio-visuelle Medium als Massenkommunikationsmittel

Anhand der geklärten Begriffsbestimmung der Massenkommunikation ist nunmehr festzustellen, daß das zu untersuchende audio-visuelle Medium unter den Begriff Massenkommunikation

1 König, Teletexte, S. 43f.

2 Vgl. Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 47 m.w.N.

3 König, Teletexte, S. 44; siehe dazu auch die Definition für den Rundfunk als Massenkommunikationsmittel bei Lieb, Kabelfernsehen, S. 152; ferner W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 186f.; sowie „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 406, wo der Rundfunk als ein einseitig an die Allgemeinheit gerichteter Verteildienst bezeichnet wird, sowie Klein/Lauff, Neue Medientechnik, in: Politik und Zeitgeschichte, Nr. 51/ 1981, S. 7

fällt.

Das Videokassettenprogramm wird mittels eines technischen Verbreitungsmittels, nämlich des Videorecorders, und der von diesem auf die Fernsehmonitoren transportierten elektromagnetischen Signalen verbreitet. Der Programmempfang ist durch „jeden“ möglich, also nicht auf einen durch einengende Merkmale definierten Kreis von Personen beschränkt. Es besteht also für jedermann ohne Ansehen der Person und Individualität innerhalb des erreichbaren räumlichen Ausschnitts aus der Bevölkerung die Möglichkeit, Aussagen der Massenkommunikation zu erhalten. Dies ist auch von Seiten des Inhaltsverbreiters beabsichtigt, bei dem die ausschließliche Gestaltungsbefugnis der Aussageinhalte liegt.

Da bei dem Lokalprojekt das Videokassettenprogramm an mehreren Stellen der Innenstadt vorgeführt wird, kann dadurch ein „größeres Publikum“ erfaßt werden, auch wenn es sich insgesamt nur um ein lokal begrenztes Stadtgebiet handelt. Denn die Programmverbreitung für kleine oder Ortsteile größerer Gemeinden kann als Verbreitung an ein beliebiges Publikum angesehen werden¹. Dies bestätigt auch ein Vergleich mit der Presse. Auch die Zeitungen dienen der Massenkommunikation; niemand aber käme auf die Idee, eine Lokalzeitung nicht zu den Massenkommunikationsmitteln zu zählen. Es zeigt sich, daß nicht die Zahl der Teilnehmer für die Verbreitung maßgebend ist. Soweit die Teilnehmer zur Allgemeinheit gehören, ist daher ungeachtet ihrer Anzahl jede Übermittlung als Verbreitung zu betrachten². Die Rezipienten, d.h. alle sich zufällig oder nicht in diesem Innenstadtbereich aufhaltenden Passanten, haben die Möglichkeit, sich das etwa einstündige, bereits vorgefertigte Video-

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 182, 184

2 Vgl. hierzu auch Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 44

kassettenprogramm anzusehen.

Es handelt sich auch um die Verbreitung an ein disperses Publikum¹. Stellt man zunächst auf einen einzelnen Verbreitungsstandort ab, so könnte man die dort zu einem bestimmten Zeitpunkt versammelte Menge zunächst als ein „Präsenzpublikum“ ansehen. Jedoch ist hier als Ansatzpunkt für das Merkmal des „dispersen Publikums“ (ähnlich wie bei einer Kinovorstellung) nicht die bei einer konkreten Programmvorführung anwesenden Personen als „Publikum“ anzusehen, sondern die in räumlich und/oder zeitlich verschiedenen Vorstellungen erreichten Publika als Mehrzahl. Da bei dem Lokalprojekt sowohl zeitlich (jeweils stündliche Wiederholung) verschiedene Vorstellungen stattfinden, wobei das Programm jedesmal neu, wenn auch mit gleichem Inhalt vorgeführt wird, als auch verschiedene Programmvorführungsstandorte in der Innenstadt „verstreut“ liegen, wird durch die räumlich und/oder zeitlich verschiedenen Vorstellungen ein größeres „disperses Publikum“ erreicht. Die Programmvorführung mittels des neuen audio-visuellen Mediums erfüllt somit alle Merkmale der Massenkommunikation.

B. Die verfassungsrechtlich festgelegten Kompetenzen im Medienbereich

Die rechtlichen Fragen, die sich aus der Einordnung des audio-visuellen Mediums und seiner spezifischen Verwendungsweise ergeben, können nicht nur darauf beschränkt werden, zu überprüfen, ob etwas Vorhandenes mit dem Verfassungsrecht in Einklang zu bringen bzw. eine konkrete Streitfrage mit der Methode der Subsumtion zu entscheiden ist.

Um die Einordnungsproblematik in ihrer Dimension und insbesondere auch für die aus dem jeweiligen Ergebnis sich ergebenden Konsequenzen beurteilen zu können, soll kurz auf

¹ Siehe dazu auch Lieb, Kabelfernsehen, S. 146f.

die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für die Massenkommunikation und deren Gewährleistungsbereich eingegangen werden. Dies rechtfertigt sich auch daraus als im Anschluß an die Ermittlung des Begriffs Rundfunk in Art. 5 Abs 1 S. 2 GG, das gefundene Ergebnis mit den beiden anderen Medien Presse und Film verglichen wird. In der Unterscheidung von den beiden anderen Kommunikationsmitteln gewinnt auch der Rundfunkbegriff Konturen¹, so daß sich das vorgefundene Ergebnis punktuell eventuell bestätigen läßt bzw. die Notwendigkeit entsteht, es zu modifizieren.

Die Differenzierung des Rundfunks von Presse und Film erfährt deshalb (auch) große Beachtung, weil dies für die Konsequenz der Zu- bzw. Nichtzuordnung zum (noch) öffentlich-rechtlich reglementierten Rundfunkbereich bedeutsam ist. Die Bedeutung liegt insbesondere darin, daß für Presse (Film) und Rundfunk verfassungsrechtlich unterschiedliche Anforderungen gestellt werden. Bejaht man dabei gegebenenfalls die Rundfunkqualität des hier zu untersuchenden Mediums, so hätte dies zur Folge, daß dieses dem (noch) bestehenden Rundfunkmonopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten² unterfallen würde, mit allen Konsequenzen für den Betreiber.

Es soll auch darauf hingewiesen werden, daß die Rundfunkanstalten momentan bestrebt sind, einen möglichst weiten (landesrechtlichen) Rundfunkbegriff³ durchzusetzen, da sie nur so jeden tendenziellen Einbruch in ihr Monopol abwehren können. Kull⁴ sieht das Problem des Rundfunkbegriffs darin, daß dieser rechtliche Begriff (noch immer)⁵ mit dem (landesrechtlichen) Rundfunkmonopol der öffentlich-recht-

1 Eine solche Art der Inhaltsermittlung schlagen Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 47 und Tettinger, Neue Medien, S. 24ff. vor; ähnlich auch König, Teletexte, S. 122f.

2 Vgl. dazu 2. Kapitel, B, II

3 Siehe dazu „Schliersee-Papier“, Media Perspektiven 1975, S. 651ff. sowie „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 400ff.; Löffler, AFP 1980, S. 94; Kröger, NJW 1979, S. 2540; F. Sturm, Bildschirmzeitung, S. 113

4 Kull, AFP 1980, S. 71ff.; ferner in AFP 1976, S. 255

5 Bis zum Erlaß von Rundfunkgesetzen der Länder, die den Zugang Privater regeln

lichen Rundfunkanstalten gekoppelt ist. Erst wenn man den Rundfunkbegriff davon entkoppelt habe, werde man ihn viel pragmatischer und ohne jede begriffsjuristischen Ableitungen definieren, die nur zu oft ein lebensnahes Ergebnis verfehlten. Der Rundfunkbegriff werde gleichsam von innen aufgesprengt, wenn man auch die elektronische Textkommunikation dem Rundfunkbegriff zuordne. Eine auf die Primärfunktion eines (Übermittlungs-)Dienstes abstellende Interpretation und Zuordnung gerate hier in ein unlösbares Dilemma; eine sachgerechte und lebensnähere Lösung, die auch die inhaltliche Kommunikationsstruktur mitberücksichtige, führe dazu, die elektronische Textkommunikation der Presse zuzuordnen.

Darüber hinaus wird auch von Parteien¹ der Versuch einer Neudefinition des Rundfunkbegriffs angeregt, um die neuen Medien aus dem Rundfunkbegriff auszunehmen und damit zu einem Abbau des Rundfunkmonopols der öffentlich-rechtlichen Anstalten beizutragen. Vor diesem Hintergrund sind die weitreichenden Folgen für die rechtliche Qualifizierung des zu untersuchenden Mediums zu sehen. Die Qualifizierung entscheidet über Bundes- und Landeszuständigkeit und vor allem auch über den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Regelung neuer Medien, wie sich im folgenden erhellt².

1 Siehe dazu Film und Recht 1981, S. 92 und Media Perspektiven 1981, S. 156ff., wo der medienpolitische Koordinierungsausschuß der Unionsparteien CDU/CSU eine Neudefinition des Rundfunkbegriffs vorschlägt, der die neuen Medien nicht miteinfaßt. Für die Neudefinition des Rundfunkbegriffs gehen die Unionsparteien davon aus, daß die neuen Medien einem Trend zur Individualisierung der Kommunikation unterliegen. Mit Hilfe von Videorecordern, Bildplatte, Videotext, Bildschirmtext und Pay-TV entscheide der Bürger selbst über das Programm. Demgegenüber wende sich der Rundfunk an einen unbestimmten Empfängerkreis, wobei die Zuhörer und Zuschauer über die bloße Programmwahl hinaus keine Auswahlentscheidung treffen könnten. CDU/CSU wollen ihren Vorschlag als Denkanstoß verstanden wissen und planen derzeit keine Änderung des Gebührenstaatsvertrages.

2 Siehe Berg, AFP 1980, S. 78; H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 28; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 25ff; König, Teletexte, S. 114; Lerche, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, S. 46, 102

Überdies können die Konsequenzen für das Untersuchungsergebnis nur auf Grund der Kenntnis des Kompetenzgefüges und der Struktur des Rundfunks beantwortet werden. Fällt das zu untersuchende audio-visuelle Medium unter das (landesrechtliche) Rundfunkmonopol, so würde sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit durch den privaten Betreiber anschließen. Fällt es dagegen nicht unter den Rundfunk, so käme noch eine Einordnung unter Presse und Film in Betracht. Kann auch insoweit keine eindeutige Zuordnung erfolgen, so wäre die Frage nach dem Umfang des Gewährleistungsbereichs des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu stellen, so daß auch das neue Medium eventuell dort anzusiedeln wäre. Diese Vorschau auf mögliche Konsequenzen aus der Einordnungsqualifizierung sollte nur die Problembreite andeuten, keinesfalls jedoch ein bestimmtes Ergebnis implizieren.

I. Die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Massenkommunikation

1. Die Gesetzgebungsbefugnisse im Rundfunkbereich

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG liegt das Recht der Gesetzgebung bei den Ländern, soweit es nicht durch das Grundgesetz ausdrücklich oder aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeiten¹ dem Bund zugewiesen ist.

Art. 70 Abs. 1 GG ist eine Spezifizierung des Art. 30 GG für den Bereich der Gesetzgebung. Als materielle

¹ Vgl. eingehend zur Terminologie und Abgrenzung der stillschweigend mitgeschriebenen Zuständigkeiten, Küchenhoff, AÖR 82, S. 413 (416), 472ff.; ausführlich zur uneinheitlichen Terminologie in der staatsrechtlichen Lehre und Rechtsprechung, in der die stillschweigend mitgeschriebenen Bundeszuständigkeiten teils als ungeschriebene Bundeszuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs oder kraft Annexzuständigkeit oder kraft Natur der Sache bezeichnet werden, v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 70 Anm. III 4a-j, S. 1391ff.; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 70 Rdn. 14, 17f.; Stern, Staatsrecht, Bd. I, S. 507f. m.w.N.

Zuständigkeits-Verteilnorm regelt sie die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung¹.

Die überwiegende Auffassung entnimmt Art. 70 Abs. 1 GG eine Vermutung zugunsten der Gesetzgebungsbefugnis der Länder². Da dem Bund Gesetzgebungskompetenzen also nur dann zustehen, wenn sie ihm ausdrücklich bzw. aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeiten verliehen worden sind, zwingt dies zu einer strikten Interpretation der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 73 bis 75 (105) GG und widerspricht zum anderen jeglicher Vermutung zugunsten einer Kompetenz des Bundesgesetzgebers in Zweifelsfällen³. Soweit also Lebensbereiche nicht in Art. 73 bis 75 (105) GG ausdrücklich oder aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeiten der ausschließlichen, der konkurrierenden oder der Rahmengesetzgebung des Bundes unterstellt sind, gehören sie zur ausschließlichen Zuständigkeit des Landesgesetzgebers⁴.

Im Rundfunkrecht ist der Bund lediglich im Bereich der sendetechnischen Kompetenzen des Fernmelderechts (Art. 73 Nr.

1 v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 70 Anm. III, 1, S. 1386, 3a-c, S. 1390f.

2 Vgl. BVerfGE 10, 89, 101; 12, 205, 228f.; 26, 281ff., 297; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 70 Rdn. 15; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 29f. zu Art. 70 GG; a. A. jedoch v. Mangoldt-Klein, der darin eine subsidiäre Zuständigkeits-Generalklausel zugunsten der Länder sieht. Dieser liege der gesetzestechnischen Form nach der verfassungsideologische Gedanke der Subsidiarität der Bundesgewalt zugrunde; in ihrer logischen Struktur sei sie jedoch so aufgebaut, daß die Zuständigkeit der Länder ihrerseits nur subsidiär zu der mit dem Nebensatz („soweit“) angesprochenen Bundeszuständigkeit eintrete. Diese logische Struktur der Norm wirke in Verbindung mit den im geschriebenen Recht des Grundgesetzes selbst verliehenen Zuständigkeiten verfassungspraktisch dahin, daß das Recht der Gesetzgebung entgegen dem ersten Anschein zum größten Teil nicht bei den Ländern, sondern beim Bund liege. Es werden überdies Bedenken gegen den Vermutungscharakter erhoben, da es nach der Allgemeinen Rechtslehre nur Vermutungen über das Vorliegen von Tatsachen gebe, v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 70 Anm. 2a, b, 3a-c, S. 1386ff., Vorbem. III, 2a, b zu Art. 70 GG, S. 1345f., Bd. I, Art. 30 GG Anm. 2a, S. 752

3 Vgl. BVerfGE 12, 205, 228f.

4 Vgl. v. Mangoldt-Klein, Vorbem. III, 1, 2, zu Art. 70 GG, S. 1345f.

7 GG) gesetzgebungskompetent¹. Die Länder verfügen daher materiell über die uneingeschränkte (kulturrechtliche) Gesetzgebungskompetenz. Nach dem ersten Fernsehurteil² läßt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aber auch Regelungen zu, die dem Bund das ausschließliche Recht vorbehalten, Funkanlagen für Zwecke des Rundfunks zu errichten und zu betreiben. Hiervon macht die Bundespost derzeit Gebrauch, da sie die gesamte Leitungstechnik sowie die Sender des Zweiten Deutschen Fernsehens und der dritten Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten sowie der Hörprogramme der Bundesrundfunkanstalten in eigener Regie betreibt³.

Der Bund besitzt darüber hinaus die Befugnis, Regelungen über die Organisation rundfunktendetechnischer Anlagen zu erlassen. „Er könnte also zum Beispiel durch Gesetz rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichten, denen Bau und sendetechnischer Betrieb bundeseigener Anlagen für den Rundfunk übertragen werden könnte (Art. 87 Abs. 3 GG).“⁴ Überdies besitzt der Bund aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeit die Kompetenz zur Veranstaltung eigener Sendungen, soweit dies durch Kompetenzen des Bundes gemäß Art. 73, 74 und 87 GG gedeckt ist⁵.

2. Die Gesetzgebungsbefugnisse im Presse- und Filmbereich

Im Presserecht steht dem Bundesgesetzgeber die Rahmengesetzgebungskompetenz gemäß Art. 75 Nr. 2 GG für die „allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse“ zu. Ansonsten verfügen die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 GG über die Vollgesetzgebungskompetenz⁶. In den Sachbereichen, in denen

1 Vgl. insbesondere BVerfGE 12, 205 (225ff.); 31, (329); Rudolf, Zulässigkeit, S. 32ff.

2 BVerfGE 12, (239f.)

3 Rudolf, Zulässigkeit, S. 34

4 BVerfGE 12, (238)

5 Rudolf, Zulässigkeit, S. 34

6 Vgl. auch BVerfGE 36, (201); Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 10f.

der Bund gemäß Art. 75 GG Rahmenvorschriften erläßt, bleibt die Gesetzgebungsbefugnis der Länder erhalten; Art. 75 GG setzt sogar ein entsprechendes Tätigwerden des Landesgesetzgebers voraus. Der Bund darf nur einen Rahmen setzen. Rahmen aber bedeutet, daß das Bundesgesetz nicht für sich allein bestehen kann, sondern darauf angelegt sein muß, durch Landesgesetze ausgefüllt zu werden¹.

Diese Rahmengesetzgebungskompetenz erlaubt zwar in Einzelfragen auch die Vollregelung zu einer Gesetzgebungsmaterie, sofern diese „im Zusammenhang eines Gesetzeswerks steht, das - als ganzes gesehen - dem Landesgesetzgeber noch Spielraum läßt und darauf angelegt ist, von ihm auf Grund eigener EntschlieÙung ausgefüllt zu werden.“²

Da die Definition oder rechtliche Qualifikation bestimmter Tatbestände bezüglich einer Regelungsmaterie in diesem Sinne eine legitime Vollregelung ist³, könnte auch der Bund - unter den vorstehenden Voraussetzungen - das Verhältnis von Presse und audio-visuellen Medien innerhalb seines (noch nicht erlassenen)⁴ Presserechtsrahmengesetzes (definitorisch) regeln. Er könnte mittels der Rahmenkompetenz auch solche elektronisch oder optisch zu übertragenden Informationsdienste erfassen, die im Sachzusammenhang zur herkömmlichen Presse stehen⁵. Die Grenzen der Bundeszuständigkeit müÙten dann im Wege der (die rein philologisch-logische Auslegung aus Wortsinn und Begriffssinn) fortsetzenden Auslegung der rahmengesetzlichen Zuständigkeitsbestimmung des geschriebenen Verfassungsrechts er-

1 v. Münch, GG-Kommentar, Art. 75 Rdn. 7

2 BVerfGE 36, 202

3 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 27; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 75, Rdn. 9; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 7 zu Art. 75 GG

4 Bisher hat der Bund trotz wiederholter Ansätze von dieser Kompetenz keinen Gebrauch gemacht, vgl. die Entwürfe eines Presserechtsrahmengesetzes bei Hoffmann-Riem/Plander, Rechtsfragen, S. 195ff.

5 Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 39f. FN 2

mittelt werden¹. Würden durch eine bundesrechtliche Regelung auch audio-visuelle Medien erfaßt, die nicht der Presse zuzuordnen wären, so griffe der Bund möglicherweise in Länderkompetenzen ein.

Daraus folgt gerade auch für das audio-visuelle Medium nicht nur eine Unsicherheit im materiellen Bereich, sondern auch eine Schwierigkeit bei der normativen Erfassung auf Grund der unterschiedlichen Kompetenzzuweisungen. Zwar bricht gemäß Art. 31 GG Bundesrecht das Landesrecht, doch muß sich auch das Bundesrecht im Rahmen der Kompetenzzuweisungen der Verfassung halten, die gerade im Untersuchungsfall nicht eindeutig sind. Die Möglichkeit eines „definitorischen Zusammenstoßes“ von Bund und Ländern ergibt sich also dann, wenn der Bund versuchen sollte, Begriffe von Presse und Film gesetzlich festzuschreiben und damit in Kollision mit dem landesrechtlich geregelten Begriff des Rundfunks geriete².

Die Länder sind nach dem Prinzip der Bundestreue gehalten, bei ihrer Rundfunkgesetzgebung ein Mindestmaß an Rücksicht auf die Pressekompetenz des Bundes zu nehmen, also Regelungen zu vermeiden, die den Bund de facto daran hindern, seiner gesetzgeberischen Rahmenverantwortung für die Presse zu entsprechen, ebenso wie der Bund aufgrund des bundesfreundlichen Verhaltens gehalten ist, den Kompetenzbereich der Länder zu achten³. Bund und Länder wären insoweit in vergleichbarer Weise kompetent, wobei nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts⁴ jedoch keine „Doppelzuständigkeit“ von Bund und Ländern anzuerkennen wäre⁵. Zur Lösung solcher Kompetenzkollisionen stellt das Bundesverfassungsgericht⁶ auf die „wesensmäßige und historische Zugehörig-

1 Küchenhoff, AÖR 82, S. 478f.; siehe ferner v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 70 Anm. 4e,f, S. 1401ff.

2 H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 28

3 EKM, Abschlußbericht, Bd. I, S. 154

4 BVerfGE 36, 202f.

5 anders jedoch Lerche, JZ 1972, S. 468 (471ff.); v. Pestalozza, DÖV 1972, S. 187ff.

6 BVerfGE 7, 29ff., 39f.; siehe auch v. Münch, GG-Kommentar, Art. 75 Rdn. 23

keit" der in Frage stehenden Materie ab.

Für das Filmrecht gilt das gleiche wie für das Presse-recht. Die Länder sind grundsätzlich zur Vollgesetzgebung kompetent, während der Bund Träger der Rahmengesetzgebungskompetenz aus Art. 75 Nr. 2 GG ist. Entsprechend der Kompetenzrechtslage im Presserecht wäre der Bundesgesetzgeber aber auch hier befugt, für eine (gegebenenfalls filmrechtliche) Qualifikation der audio-visuellen Medien die Vollregelung zu treffen¹.

Die Landesparlamente können also den (kulturellen) Rundfunkbegriff definieren. Erst wenn der Bund ein Presserechtsrahmengesetz (bzw. Filmrechtsrahmengesetz) erläßt und den Begriff Presse (Film) ausdehnend dahin interpretiert, daß negative Feststellungen im Hinblick auf den Rundfunkbegriff getroffen werden, entsteht erst die praktische verfassungsrechtliche Kompetenzstreitigkeit. Da derzeit die Länder wegen Nichtgebrauchmachens des Bundes von seiner Rahmengesetzgebungskompetenz gemäß Art. 75 Nr. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG in ihrer Gesetzgebungskompetenz nicht beschränkt sind, kann aus der Sicht der Landesparlamente die genaue Abgrenzung der Kompetenzen zunächst auf sich beruhen.

II. Die Verwaltungskompetenzen im Bereich der Massenkommunikation

Von der Gesetzgebungskompetenz zu unterscheiden ist die Verwaltungskompetenz. Diese beruht nicht nur in der Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug, sondern reicht darüber hinaus in den Bereich der gesetzesfreien Verwaltung².

Die Verwaltungskompetenzen des Bundes entsprechen nicht der Aufzählung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Art. 73-75, 105 GG; diese können keinesfalls für die Verwal-

1 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 26; Tettinger, Neue Medien, S. 33

2 BVerfGE 12, 205 (246ff.); Maunz-Zippelius, Staatsrecht, S. 282f.

tungsmaterien übernommen werden, denn gemäß Art. 83 GG obliegt die Ausführung der Bundesgesetze den Ländern, soweit nicht das Grundgesetz selbst etwas anderes bestimmt oder zuläßt. Die Länder führen die Bundesgesetze entweder als eigene Angelegenheiten gemäß Art. 83, 84 GG oder in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG aus. Die Art. 87ff GG weisen dem Bund jedoch auch Verwaltungsbereiche zur Erfüllung in bundeseigener Verwaltung nach Art. 86 GG zu. Dadurch ergibt sich im Bundesstaat ein Nebeneinander von Bundes- und Landesverwaltung, also eine „geteilte Verwaltung im Bundesstaat.“¹

Art. 83 GG ergänzt den Art. 30 GG als dessen Spezialisierung für den Bereich der Ausführung der Bundesgesetze² und ist ebenso wie Art. 30 GG eine materielle Zuständigkeits-Verteilnorm zwischen Bund und Ländern für die Ausführung der Bundesgesetze³. Dem Bund können nur dort Verwaltungskompetenzen für die Ausführung der Bundesgesetze erwachsen, wo dies ausdrücklich oder aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeiten⁴ festgelegt worden ist. Dabei ergibt eine Auslegung aus dem Zusammenhang der Art. 83ff GG

1 Maunz, Die geteilte Verwaltung, S. 95ff.

2 v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. III, Art. 83 Anm. II, 2, S. 2097, III, 1, S. 20 99f.

3 Nach überwiegender Meinung folgt aus der Formulierung des Art. 83 GG eine Zuständigkeitsvermutung für die Länder, vgl. BVerfGE 11, 6 (15); 14, 197 (213); Broß, in: v. Münch, GG-Kommentar, Art. 83 Rdn. 1; Bedenken dagegen, wie auch bereits hinsichtlich der Art. 30 und 70 GG, erheben v. Mangoldt-Klein, die eine Vermutungswirkung bezüglich des Art. 83 GG ablehnen, da es bei der lückenlosen grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nichts zu „vermuten“ gebe, vgl. dort auch zur spezifischen Struktur der Verfassungsnorm des Art. 83 GG, v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. III, Art. 83 Anm. II 2, S. 2097, III 1-3, S. 2100ff, ferner Bd. II, Art. 30 Anm. III, 1,2, S. 750ff; siehe zum Schwergewicht der Ausübung staatlicher Befugnisse sowie der Erfüllung staatlicher Aufgaben, v. Münch, GG-Kommentar, Art. 30 Rdn.1 sowie Broß, in: v. Münch, GG-Kommentar, Art. 83 Rdn. 1

4 Diese werden in engem Rahmen allgemein anerkannt, wobei die Terminologie recht uneinheitlich ist, vgl. BVerfGE 3, 407ff (421); 8, 143ff (149f.); 11, 89ff. (96); 15, 1ff. (20); 26, 246ff.; ausführlich dazu v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. III, Art. 83 Anm. IV, 4a-c, S. 2107ff.; Stern, Staatsrecht, Bd. I, S. 517f.; Broß, in: v. Münch, GG-Kommentar, Art. 83 Rdn. 4f

mit Art. 30 und Art. 70 GG, daß es sich bei dem Begriff „zulassen“ in Art. 83 GG nicht um ein stillschweigendes Zulassen handeln kann¹. Anderenfalls könnte der Bund alle Verwaltungskompetenzen, die nicht ausdrücklich den Ländern zugewiesen sind, an sich ziehen, so daß die Kompetenzregelungen des Grundgesetzes in Art. 30 und 83 GG, die von einer reibungslosen und vollständigen Ausführung der Bundesgesetze ausgehen, leerlaufen würden. Soweit also bestimmte Sachverhalte nicht ausdrücklich oder aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeiten der bundeseigenen Verwaltung in Abschnitt VIII oder in Spezialvorschriften des Grundgesetzes (z.B. Art. 108 Abs.1, 120 a GG) unterstellt sind, führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus.

Der Umfang der bundeseigenen Verwaltung geht - entsprechend Wortlaut und Systematik des Grundgesetzes - niemals über die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hinaus, sondern bleibt - wie schon die Existenz der Art. 83-85 GG zeigt - häufig dahinter zurück². Demzufolge können „aus der Kompetenz zur bundeseigenen Verwaltung ... keine Schlüsse auf den Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes gezogen werden, weil - nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts³ - die Verwaltungskompetenzen den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes folgen und nicht umgekehrt die Gesetzgebungszuständigkeiten den Verwaltungsbefugnissen. Nach der Systematik des Grundgesetzes bezeichnet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungszuständigkeit... .“ Aus diesem Verhältnis zwischen Gesetz- und Verwaltungskompetenzen des Bundes folgt lediglich, daß es unzulässig ist, aus einer Verwaltungsbefugnis eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes abzuleiten, berührt an-

1 Eingehend dazu mit Analyse der verschiedenen Formulierungen der Nebensätze der Art. 30, 70 Abs. 1 und 83 GG, v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. III, Art. 83 Anm. IV, 2 b, S. 2106, 4, a, b, S. 2108f.

2 Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 9 zu Art. 83 GG

3 BVerfGE 12, 205, 229; 15, 1, 16

dererseits jedoch nicht die Feststellung, daß nur dort Verwaltungskompetenzen des Bundes bestehen, wo sie ihm durch die Verfassung ausdrücklich oder aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeiten verliehen worden sind¹. Für die Massenmedien besagt dies, daß eine Verwaltungskompetenz des Bundes überhaupt nur insoweit in Betracht kommt, soweit eine Gesetzgebungszuständigkeit besteht.

1. Die Verwaltungsbefugnisse des Bundes und der Länder im Rundfunkbereich

Für das Post- und Fernmeldewesen obliegt gemäß Art. 73 Nr. 7 GG dem Bund die Gesetzgebungskompetenz. Nach Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG wird in diesem Bereich die Bundespost in bundeseigener Verwaltung geführt. Dieser Verwaltungsbe- reich erfaßt den Rundfunk von der technischen, d.h. der fernmelderechtlichen Seite her. Aus den genannten Grund- sätzen reicht die Verwaltungskompetenz des Bundes - hier also der Deutschen Bundespost - jedoch nicht über den Um- fang des Art. 73 Nr. 7 GG für die Gesetzgebungsbefugnisse hinaus². Das Bundesverfassungsgericht³ hat für Art. 87 Abs. 1 GG auch ausdrücklich festgestellt, daß „nach der Systematik des Grundgesetzes ... die Gesetzgebungskompe- tenz des Bundes die äußerste Grenze für seine Verwaltungs- befugnisse" bezeichnet. „Bundespost" in Art. 87 Abs. 1 GG kann daher nicht mehr umfassen als „Post- und Fernmelde- wesen" in Art. 73 Nr. 7 GG.

Mangels entsprechender Kompetenz ist es der Deutschen Bun- despost verwehrt, über den rein technischen Betrieb von Rundfunk hinaus, in irgendeiner Weise Einfluß auf die in-

1 Vgl. auch zur Kritik an dieser Formulierung des BVerfGs, v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. III, Art. 83 Anm. II, 8e, S. 2085; Broß, in: v. Münch, GG-Kommentar, Art. 83 Rdn. 4

2 BVerfGE 12, 205, 225ff.; Rudolf, Zulässigkeit, S. 32f.

3 BVerfGE 12, 205, Leitsatz 5

haltliche Gestaltung zu nehmen¹.

Nach dem Grundsatz des Art. 30 GG liegt die Verwaltungs- kompetenz im Rundfunkbereich bei den Ländern. So folgt auch die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder für Bildschirmtext, der rechtlich weder als Presse noch als Rundfunk qualifiziert wird, aus der Kompetenzver- teilung des Grundgesetzes gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG².

2 Die Verwaltungsbefugnisse der Länder im Presse- und Filmbereich

Für die Presse und den Film folgt aus Art. 75 Nr. 2 GG eine Rahmengesetzgebungskompetenz³ des Bundes. Eine Ver- waltungskompetenz käme damit für den Bund nur dann in Be- tracht, wenn ihm eine solche „Rahmenverwaltungskompetenz“ ausdrücklich oder aufgrund stillschweigend mitgeschriebener Zuständigkeiten zugewiesen wäre. Ob eine Rahmenverwaltungs- kompetenz des Bundes jedoch überhaupt denkbar ist, er- scheint zweifelhaft, denn „die Rahmenvorschriften des Bun- des müssen, wenn auch nicht in allen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch die Landesgesetzgebung ausfüllungs- fähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein.“⁴ Das Bundesgesetz kann somit nicht für sich allein bestehen, sondern es wird erst mit der Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber über den zu ordnenden Gegenstand in sich geschlossen und vollziehbar⁵.

1 BVerfGE 12, 205, 226f.; vgl. auch Bullinger, Kommunika- tionsfreiheit, S. 87

2 Vgl. dazu Staatsvertrag über Bildschirmtext - Entwurf: Stand: 24. Januar 1983, Media Perspektiven 1983, S. 130ff. epd/KuR Nr. 21/22 vom 23. März 1983, S. 1ff., der jedoch der Endfassung entspricht, die durch die Ministerpräsidenten der Länder am 18.3.1983 unterzeichnet wurde.

3 Vgl. zum Meinungsstreit um die Art der Rahmengesetzgebung, v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 75 Anm. II 6a-c, S. 1682ff.; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 75 Rdn. 1f.

4 BVerfGE 4, 129

5 BVerfGE 4, 130

Eine Ausführungsfähigkeit durch den Bund entfällt also insbesondere dann, wenn erst eine landesgesetzgeberische Aktivität hinzutreten muß, um das notwendige Programm zu schaffen oder zu vervollständigen. Da Landesgesetze nicht ihrerseits als „verwaltungsmäßige“ Ausführung des Bundesgesetzes betrachtet werden können, entziehen sich derartige, auf Ausfüllung durch Landesgesetze angewiesene, bundesgesetzliche Bestimmungen dem Art. 83 GG¹. Da sich im Grundgesetz keine ausdrückliche oder stillschweigend mitgeschriebene Kompetenz für die Ausführung von Rahmengesetzen gemäß Art. 75 Nr. 2 GG an den Bund ergibt, verbliebe es auch für derartige (erlassene) Gesetze beim Grundsatz der Art. 83 und 30 GG, wonach der verwaltungsmäßige Gesetzesvollzug Sache der Länder ist.

Die geschilderte Kompetenzverteilung bedingt, daß für inhaltliche Fragen der Massenkommunikation weitgehend die Länder sowohl bei der normativen Erfassung wie beim verwaltungsmäßigen Vollzug zuständig sind². Die kompetenzrechtlichen Bestimmungen der Art. 70 und 75 Nr. 2 GG definieren die Regelungsmaterien von Rundfunk, Presse und Film nicht selbst. Ihr Regelungsrahmen ist daher aus dem materiellen Verfassungsrecht zu bestimmen. Maßgebende Norm ist insoweit die Grundrechtsgarantie von Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG. Für die Rundfunkfreiheit wurde dies im ersten Fernsehurteil eindeutig ausgesprochen³. Auch für Presse und Film ist von einer inneren Einheit des Presse- und Filmbegriffs in Art. 5 Abs. 1 GG und in Art. 75 auszugehen⁴.

1 Lerche, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 62 (59) zu Art. 83 GG

2 König, Teletexte, S. 55

3 BVerfGE 12, 205ff., 249

4 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 27; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 75 Rdn. 21, 24

III. Der Organisationsaspekt im medienrechtlichen Bereich

Die medienrechtliche Situation im organisationalen Hinsicht gestaltet sich heute so, daß der Rundfunk in öffentlich-rechtlicher Form durch neun Landesrundfunkanstalten und zwei Anstalten des Bundes betrieben wird¹. Das Fernsehen ist mit dem Hörrundfunk organisatorisch zum größten Teil verbunden. Das erste Fernsehprogramm wird von sämtlichen in der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten der Länder derart betrieben, daß jede der Anstalten einen Teil des Gesamtprogramms bestreitet, das über Sender aller Landesrundfunkanstalten ausgestrahlt wird. Ein zweites Fernsehprogramm wird von der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) gesendet, die durch Staatsvertrag vom 6. Juni 1961 von sämtlichen Ländern gegründet wurde.

Darüber hinaus senden die Rundfunkanstalten der Länder einzeln oder gemeinschaftlich (z.B. NDR, Radio Bremen und Sender Freies Berlin) ein drittes Fernsehprogramm. Die Rundfunkanstalten des Bundes betreiben kein Fernsehen². Zukünftig sollen die verschiedensten Möglichkeiten der Kabeltechnik in vier Pilotprojekten erprobt werden, wobei das rheinland-pfälzische Versuchsprojekt Anfang 1984 gestartet werden soll³. Dabei besteht nach den derzeitigen Rundfunkgesetzen und länderrechtlichen Verträgen über die Errichtung von Rundfunkanlagen zum Teil ein rechtliches⁴, zum Teil ein faktisches⁵ Monopol zur Veranstaltung von Rund-

1 Vgl. Rudolf, Zulässigkeit, S. 12; H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 13; Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, Erster Teil

2 Rudolf, Zulässigkeit, S. 12f.; ders. ZRP 1977, S. 214

3 Vgl. Ministerpräsidenten der Länder zu Kabelfernseh-Pilotprojekten. Beschluß vom 11. Mai 1978-Kabelfernsehen und Breitbandkommunikation-, in: Media Perspektiven 1978, S. 387

4 Bremen auf Grund des § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ vom 18.6.1979 (Brem. GBl., S. 245)

5 Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen; vgl. dazu insbesondere Rudolf, Zulässigkeit, S. 36ff., 62 mit der Änderung, daß das rechtliche Monopol des NDR für die Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehen im Sendegebiet aufgrund des neuen NDR-Staatsvertrags vom 20.8.1980 nicht mehr aufrechterhalten wird und ein solches in Bremen eingeführt wurde (s. FN. 4).

funksendungen, wobei lediglich das Saarland einen neben der öffentlich-rechtlichen Organisation bestehende Zulässigkeit privaten Rundfunks rechtlich geregelt hat¹. Diese landesrechtliche Regelung im Saarland ist jedoch durch das dritte Fernsehurteil als nicht verfassungsgemäß erkannt worden².

In Bayern besteht die Besonderheit einer verfassungskräftigen Verankerung der „formellen Rundfunkfreiheit“ durch Art. 111a Abs. 2 BV³. Auch die Verfassungen anderer Bundesländer enthalten Regelungen zur Rundfunkfreiheit. Sie beschränken sich jedoch – wie das Grundgesetz – auf Aussagen „materieller“ Art⁴. Allein die Bayerische Verfassung konstituiert darüber hinaus in Art. 111 a Abs. 2 bestimmte Organisationsgrundsätze. Der Rundfunk wird danach „in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich rechtlicher Trägerschaft“ betrieben, Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV. Außerdem wird in Art. 111a Abs. 2 S. 2 BV vorgeschrieben, daß an „der Kontrolle des Rundfunks ... die in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen angemessen zu beteiligen“ sind.

Die Besonderheit der durch Art. 111a Abs.2 BV geschaffenen Situation liegt zum einen darin, daß die dort geregelten Organisationsgrundsätze Verfassungsrechtssätze sind und daher nur im qualifizierten Gesetzgebungsverfahren nach Art. 75 BV geändert werden können, wozu die Zustimmung einer 2/3 Mehrheit der Mitgliederzahl des Landtags sowie Volksentscheid (Art. 75 Abs. 2 BV) erforderlich ist. Zum anderen enthält Art. 111a Abs. 2 BV auch eine inhaltliche Besonderheit. Er begründet zwar keine verfassungsrechtliche Garan-

1 Vgl. Rudolf, Zulässigkeit, S. 36, 39

2 BVerfGE 57, 295ff.

3 Vgl. das Vierte Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 19.7.1973 (GVBL., S. 389), das mit Wirkung vom 1.8.1973 den Art. 111a in die Verfassung des Freistaates Bayern einfügte.

4 Vgl. z.B. Art. 13 der Verfassung des Landes Hessen

tie des (nur faktisch bestehenden) Monopols des Bayerischen Rundfunks, wohl aber garantiert er in Satz 1, daß der Rundfunk allein in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben wird. Daneben können neben Anstalten auch andere öffentlich-rechtliche Organisationsformen (Stiftungen, Körperschaften) Träger des Rundfunks sein; ausgeschlossen ist aber jede Art privatrechtlicher Trägerschaft¹.

Presse und Film arbeiten dagegen in privatrechtlichen Organisationsformen; in diesen Medienbereichen existieren auch keine Zugangsbeschränkungen für private Betreiber².

3. Kapitel

Die Bestimmung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs

A. Die Grundrechtsstruktur des Rundfunks in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG

I. Der Umfang der Freiheitsgewährleistung

Die Struktur des Rundfunks in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist in entscheidendem Umfang mit der Organisation des Rundfunkwesens verknüpft³. Der Umfang der Freiheitsgewährleistung ist insbesondere relevant für die Zuordnung des neuen Mediums und seiner „spezifischen“ Verwendungsform zum Freiheitsgewährleistungsbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG,

1 Vgl. zur Vereinbarkeit privatrechtlicher Programmverantwortung unter öffentlich-rechtlicher Trägerschaft unter der Geltung des Art. 111a Abs. 2 BV, W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 65ff. (67), zu weiteren Einzelheiten, S. 60ff.; siehe auch Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 4, 2. Teil, S. 630ff.

2 Siehe Rudolf, Zulässigkeit, S. 71; vgl. auch BVerfGE 20, 175 und beispielsweise § 1, 2 des LPresseG für Rh.-Pf. vom 14.6. 1965 (GVBl. S. 107) - zuletzt G vom 5.11.1974 (GVBl. S. 469)

3 Berendes, Staatsaufsicht, S. 47; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 410ff.

falls eine Zuordnung unter eines der „klassischen Medienarten“ nicht möglich sein sollte¹.

Es erscheint an dieser Stelle nicht notwendig, die verschiedenen Grundrechtstheorien² zu diskutieren und daraus dann allgemeine Folgerungen zu ziehen. Im Vordergrund steht die Frage nach der insbesondere für den Rundfunkbereich geltenden Grundrechtssicht.

1. Die objektiv-rechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit

Nach wohl überwiegender Auffassung beinhaltet die Rundfunkfreiheitsgarantie - ebenso wie die der Pressefreiheit³ - (auch) eine objektiv-rechtliche Garantie der Institution „freier Rundfunk“ als Auftrag an den Staat und zugleich als Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks als Gesamtphänomen⁴.

Die institutionelle Garantie des Rundfunks wird aus einem unmittelbaren Vergleich zur Pressefreiheit hergeleitet⁵. Die Presse gehört zu den unentbehrlichen modernen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese insgesamt mitgestaltet wird. Für den Rundfunkbegriff knüpft das Bundesverfassungsgericht⁶ unmittelbar an diese institutionelle Sicherung an: „Bei solcher Betrachtung wird deutlich, daß für den Rundfunk als einem neben der Presse stehenden, mindestens gleich bedeutsamen, unentbehrlichen modernen Massen-

1 Siehe dazu Bismarck, Neue Medientechnologien, S. 122ff.; König, Teletexte, S. 20lf. für den Bereich der Teletexte

2 Siehe hierzu Böckenförde, NJW 1974, S. 1529ff.

3 Dies gilt auch für das dritte, in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG genannte, Massenkommunikationsmittel Film, das im folgenden jedoch wegen der Gleichgelagertheit zur Presse (hinsichtlich der Grundrechtsstruktur) beiseite gelassen wird, vgl. BVerfGE 10, 121; 12, 125; 12, 260; Rudolf, Zulässigkeit, S. 65ff.; Füchsl, Die Rahmenkompetenz, S. 48ff.

4 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 51f.; Rudolf, Zulässigkeit, S. 65f.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 49f.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 235f.; Stämmler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme, S. 20ff.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 356ff., (367f.); BVerfGE 57, 295, 319f.

5 BVerfGE 12, 205, 260f.

6 Ebd.

kommunikationsmittel und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung die institutionelle Freiheit nicht weniger wichtig ist als für die Presse." Damit hat das Bundesverfassungsgericht das individuelle Grundrecht des Bürgers gegen den Staat auf Respektierung einer Freiheitssphäre, innerhalb welcher er seine Meinung ungehindert äußern darf¹, nicht der Garantie des freien Rundfunks untergeordnet. Aus der Formulierung, daß Art. 5 Abs. 1 GG mehr enthält als nur das individuelle Grundrecht, folgt jedoch nicht, daß die institutionelle Seite ein majus gegenüber dem Individualgrundrecht darstellt, sondern nur ein plus².

2. Die subjektiv-rechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit

Die Verbürgung der Pressefreiheit wie auch die anderen Freiheitsrechte der Massenmedien in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sind als „Institutsgarantien mit subjektiven Rechten“ auszulegen³, wobei der Akzent auf den „subjektiven Rechten“ liegen muß⁴.

Rudolf/Meng⁵ sehen eine repräsentative Demokratie im Sinne des Grundgesetzes nicht als funktionsfähig an, ohne von jeder Staatsgewalt unabhängige Kommunikationsorgane, da bei Wahlen zu den Repräsentativorganen ein möglichst umfassendes Informationsangebot für die Bürger allen Bewerbern mehr Chancengleichheit ermöglicht. Auch der für die gewählten Repräsentanten notwendige Rückkoppelungseffekt zur öffentlichen Meinung und die Kontrolle dieser Repräsentanten durch die Öffentlichkeit ihres Handelns sind essentielle Elemente einer funktionierenden Demokratie. Dem Gesetzgeber

1 BVerfGE 12, 259f.

2 Rudolf, Zulässigkeit, S. 66; König, Teletexte, S. 105f., 110

3 Schneider, Pressefreiheit, S. 134

4 König, Teletexte, S. 110; Kull, AFP 1981, S. 378ff.; Ladeur, NJW 1982, S. 359; Bismarck, AFP 1982, S. 138; Klaus, in: Grundrechte und soziale Wirklichkeit, S. 163, 179ff.

5 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 49

obliege es, das Presse- und Rundfunkrecht so zu regeln, daß eine freie Presse und ein freier Rundfunk erhalten bleiben. Er ist verpflichtet zu verhindern, daß Presse und Rundfunk nur einseitig oder ganz überwiegend von einer Seite der in der Demokratie widerstreitenden Meinungen beherrscht wird. Die Pluralität ist somit Leitmotiv der Institutsgarantie¹. Damit ist jedoch die Schutzrichtung der Presse- und Rundfunkfreiheit noch nicht ausgeschöpft², denn die Grundrechte haben allgemein die Aufgabe das Individuum vor dem Zugriff des Staates in gewissem Rahmen zu schützen³. Presse- und Rundfunfreiheit haben unbestritten den Charakter von Grundrechten. Auch wenn die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG massenhaft ausgeübt werden, besteht keine Veranlassung, sie von Individualschutzrechten in bloße Reflexe einer kollektiven Garantie der öffentlichen Meinung umzudeuten. Letzteres wäre nicht nur dem System der Grundrechte der Verfassung fremd, sondern würde zumindest die negative Komponente des Art. 5 Abs. 1 GG zunichte machen, nämlich die Freiheit, keine Meinung zu äußern, und das Recht, nicht hören und nicht sehen zu müssen⁴.

Die Institutsgarantie erlaubt nicht nur, sie bedingt geradezu die Ergänzung durch eine individualrechtliche Komponente des Grundrechts der Rundfunkfreiheit⁵. Trotz der engeren Fassung des Wortlauts des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, daß die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet wird, während in der gleichen Bestimmung die Presse-

1 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 49; vgl. auch H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 53; Berendes, Staatsaufsicht, S. 50

2 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 38, 111; Stammer, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme, S. 20ff.; Lange, Media Perspektiven 1975, S. 549; Berendes, Staatsaufsicht, S. 58ff.

3 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 49; Rudolf, Zulässigkeit, S. 66; H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 32; Ossenbühl, NJW 1976, S. 2104; König, Teletexte, S. 109; Jarass, Massenmedien, S. 119f.

4 Rudolf, Zulässigkeit, S. 66; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 13, 40 zu Art. 5 GG

5 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 50; Kull, AFP 1981, S. 380; H. H. Klein, Rundfunk und Rundfunkrecht, in: Der Staat Bd. 20 (1981), S. 189ff.; vgl. dazu allgemein Rupp, AÖR 101, S. 164f., 172ff.

freiheit bzw. Filmfreiheit insgesamt als Schutzgut genannt werden, ergeben sich im Ergebnis jedoch keine Änderungen im Schutzzumfang¹. Auch das Bundesverfassungsgericht² hat die Ansicht vertreten, daß „trotz der engeren Fassung des Wortlauts („Berichterstattung“) ... die Rundfunkfreiheit sich wesensmäßig nicht von der Pressefreiheit unterscheidet; sie gilt in gleicher Weise für rein berichtende Sendungen wie für Sendungen anderer Art.“

Wenngleich Presse/Filmfreiheit wie die Rundfunkfreiheit in ihrer grundsätzlichen Schutzrichtung und -wirkung auch gleich sind, bedarf es trotzdem einer gegenständlichen Abgrenzung zwischen Presse und Rundfunk, weil die Institutionsgarantie beim Rundfunk jedenfalls bisher eine stärkere Beschränkung des Individualgrundrechts verlangte als bei der Presse³. An dieser Stelle soll nur kurz der Grund dafür angedeutet werden. „Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk besteht ... darin, daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben muß⁴. Das war die Situation wie sie das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1961 beurteilte. Technische Gründe hierfür waren die Frequenzknappheit, finanzielle Gründe, die hohen Studio- und Produktionskosten⁵.

1 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 200f. zu Art. 5 GG; Rudolf, Zulässigkeit, S. 18f.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 50; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 52ff.

2 BVerfGE 35, 202, 222

3 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 50

4 BVerfGE 12, 261

5 Vgl. Rudolf, Zulässigkeit, S. 26ff.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 50

II. Eine zunehmende Betonung des subjektiv-rechtlichen Gewichts des Grundrechtsgehalts der Rundfunkfreiheit

Auch im Rundfunkbereich ist anerkannt, daß Rundfunk grundsätzlich auch privatrechtlich betrieben werden kann¹. Aus dem Umstand, daß die Veranstaltung von Rundfunksendungen eine öffentliche Aufgabe darstellt, läßt sich nicht allzuviel über die Organisation des Rundfunkwesens und insbesondere der Rundfunkträger aussagen². Wird eine Aufgabe als öffentlich wahrgenommen, so bedeutet das keinesfalls, daß es sich um eine staatliche Aufgabe handelt. Daß auch ein öffentlicher Aufgabenträger im Bereich der Meinungsbildung privatrechtlich organisiert und nach kommerziellen Gesichtspunkten tätig werden darf, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt³.

Inwieweit die soziologisch-technischen Besonderheiten des Rundfunks auch im gegenwärtigen Zeitpunkt noch vorliegen, ist angesichts der technischen Entwicklung zweifelhaft. Insbesondere durch den zu erwartenden sprunghaften Anstieg der Zahl der zur Verfügung stehenden Kanäle durch die Breitbandkommunikation sowie die Vergrößerung der Sendemöglichkeiten durch die von der Deutschen Bundespost geplanten Direktsatelliten unterliegen diese rundfunkspezifischen Besonderheiten zumindest immer größeren Bedenken⁴.

1 Siehe dazu BVerfGE 12, 261f.; BVerfGE 57, 295ff. = BVerfGE in NJW 1981, S. 1774ff.

2 Rudolf, Zulässigkeit, S. 69 m.w.N.; vgl. beispielsweise auch die Organisation des Pilotprojekts Ludwigshafen, in dessen Rahmen auch privaten Interessenten die Möglichkeit eingeräumt wird als Veranstalter mit eigener Programmverantwortung zu fungieren - Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel vom 4.12.1980, GVBl. Rh.-Pf., S. 229

3 BVerfGE 12, 262f.; vgl. auch Rudolf, Zulässigkeit, S. 69f.

4 Im einzelnen dazu Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 53ff.; Rudolf, Urteilsanmerkung zu BVerfGE NJW 1972, 968, in: NJW 1972, S. 1292f.; Ladeur, der eine technische Sondersituation und damit gerade die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines Rundfunkmonopols zumindest für den lokalen Klein-Rundfunk mit begrenzter Reichweite eindeutig als widerlegt ansieht, NJW 1982, S. 362; Kröger, NJW 1979, S. 2540; H.H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 1ff.

Das Bundesverfassungsgericht¹ ging bislang davon aus, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse bis heute (zuletzt 1981) kaum geändert haben dürften. Infolge der sich weiterentwickelnden Technik und des sich dadurch abzeichnenden Wegfalls der Frequenzknappheit tritt der individualrechtliche Gehalt der Rundfunkfreiheit immer stärker hervor². Die wegen der Mangelsituation entstehenden, vorübergehenden Einschränkungen in der individuellen Ausübung des Grundrechts, führen nicht zu einem prinzipiellen Wegfall des subjektiven Rechts. Dieses erlangt erneut und insbesondere Aktualität, wenn die Voraussetzungen des Vorbehalts zugunsten des Rundfunkmonopols entfallen. Das zunächst „eingefrorene“ Grundrecht³ hat daher nach wie vor seinen subjektiv-rechtlichen Kern.

Dies wird insbesondere auch durch die im FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁴ anerkannte Zulässigkeit einer „außenpluralistischen“ Struktur der Veranstalter anerkannt. Damit wird der subjektive Gehalt der Freiheitsgewährleistung, der ansonsten neben dem institutionellen Ansatz steht⁵, bekräftigt. Die schon im ersten Fernsehurteil⁶ angesprochene privatrechtliche Gestaltungsmöglichkeit wird damit nicht nur als strukturell-organisatorische Möglichkeit bestätigt, sondern wird eher im Sinne einer materiell-privaten Rundfunkfreiheit aufgefaßt⁷.

Wäre die Rundfunkfreiheit nur als objektiv-rechtliche Freiheit gewährleistet, hätte zudem schon im ersten Fernsehurteil nicht auf den Ausnahmecharakter der Rundfunkorganisation aufmerksam gemacht werden müssen, sondern dies wäre der normale, gesetzlich geforderte Zustand gewesen. Durch den Hinweis auf die Vielzahl der Meinungen wird deutlich, daß ein Rundfunkmonopol nicht mehr vertretbar ist, wenn sich die pressemäßige Vielfalt auch im Rundfunkbe-

1 BVerfGE 12, 205 (261); BVerfGE 31, 314 (326); zuletzt BVerfGE 57, 318 (327)

2 Kröger, NJW 1979, S. 2540, 2543

3 Rudolf, Zulässigkeit, S. 22

4 BVerfGE 57, 295 (325f.)

5 BVerfGE 57, 295 (320); Scholz, JUS 1974, S. 299, 302f.

6 BVerfGE 12, 205 (262)

7 Ricker, NJW 1981, S. 1925f.; v. Pestalozza, NJW 1981, S. 2158, 2160ff.; Scholz, JZ 1981, S. 561, 563

reich herstellen läßt¹.

Es soll an dieser Stelle nicht der Versuch unternommen werden, die Diskussion um den Fortfall der tatsächlichen Voraussetzungen für die derzeitige Aufrechterhaltung des Rundfunkmonopols durch eine weitere Stellungnahme zu bereichern². Mit der Darstellung des Kompetenzgefüges im Medienbereich und des Wesens des Rundfunks sollte lediglich die Dimension der Einordnungsproblematik verdeutlicht und auf die aus der jeweiligen Einordnung resultierenden Konsequenzen hingewiesen werden³. Denn gerade der begrenzte Schutzzweck der institutionellen Freiheitsgarantie muß auch bei der Abgrenzung des sachlichen Geltungsbereichs der Verfassungsgewährleistungen zum Tragen kommen⁴. Der Interpretation stellt sich damit die Aufgabe, den Rundfunkbegriff auf solche Erscheinungsformen elektronischer Kommunikation einzugrenzen, die als Massenmedien eine dem herkömmlichen Rundfunk vergleichbare Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung haben und damit dem Schutzbereich des Rundfunks unterfallen.

B. Das neue audio-visuelle Medium im normativen Rahmen des Rundfunks

I. Die fernmelderechtliche Komponente des Rundfunks

Nachdem somit der faktische Rahmen der Untersuchung abgesteckt und kurz zu den publizistischen Möglichkeiten des neuen audio-visuellen Mediums Stellung genommen worden ist,

1 Bismark, AFP 1982, S. 138

2 Vgl. dazu BVerfGE 57, 295, 318, 327; Kull, AFP 1981, S. 379; zu den gesetzlichen Vorkehrungen nach Überwindung der „Sondersituation“, Lerche, NJW 1982, S. 1676ff.; Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 957 m.w.N.

3 Siehe dazu Tettinger, Neue Medien, S. 31ff.; H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 27

4 OVG Münster, DÖV 1978, S. 519ff., dieses Urteil vom 24.9.1976 verweist ausdrücklich auf den normativen Funktionsszweck als Interpretationsmaßstab für die Auslegung des Rundfunkbegriffs des Art. 5 Abs. 1 S. 2GG; ebenso „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 655f.

soll nun im weiteren der eingangs gestellten Frage nachgegangen werden, ob das dargestellte Lokalprojekt als Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu qualifizieren ist, wobei für die Konkretisierung des Verfassungsbegriffs zunächst vom unterverfassungsrechtlichen fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff ausgegangen wird. Das aufgezeigte technische Verfahren ist Teil jener permanenten technischen Weiterentwicklung, die zu immer neuen Kommunikationsformen führt und zumindest in Teilbereichen die Unterschiede zwischen den einzelnen Medienbereichen und auch zwischen Individual- und Massenkommunikation verwischt. Ein unabänderlich fixierter einheitlicher Rundfunkbegriff existiert, wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, nicht. Die Frage nach der zutreffenden Einordnung muß somit in fernmelde-, landesrundfunk- und verfassungsrechtlicher Hinsicht getrennt untersucht werden¹.

Der Rundfunk ist im Fernmelderecht nicht explicite geregelt. § 1 Abs. 1 FAG begründet als eine Generalnorm die Fernmeldehoheit des Bundes für sämtliche Fernmeldeanlagen. Nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 1 des FAG² vom 1. Januar 1928 werden als Funkanlagen „elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen verstanden, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführten Schwingungen stattfinden kann.“

Dadurch werden die Rundfunkanlagen in bezug auf den technischen Verbreitungsvorgang von dieser Definition erfaßt³ und gehören damit zum Fernmeldewesen im Sinne von Art. 73 Nr. 7 GG. Den Begriff des Fernmeldewesens im verfassungsrechtlichen Gebrauch hat das Bundesverfassungsrecht für den Bereich des Rundfunks im sogenannten Ersten Fernsehurteil⁴ näher umschrieben. Danach umfassen diese Kompeten-

1 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 23

2 RGBl. I, 1928, S. 8

3 Vgl. Lieb, Kabelfernsehen, S. 31; Rudolf, Zulässigkeit, S. 43; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 23

4 BVerfGE 12, 205ff.; siehe auch Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 261ff.

zen nur den sendetechnischen Bereich¹. Dieser umfaßt „Zuteilung und Abgrenzung der Wellenbereiche der Sender, Bestimmung ihrer Standorte und Sendestärken unter funktchnischen Gesichtspunkten, die sogenannte Leitungstechnik, Überwachung des Funkverkehrs, sein Schutz gegen großräumige und örtliche Störungen sowie die Durchführung internationaler Vereinbarungen². Ausgenommen davon bleibt jedoch die Studiotechnik³.

Unter den fernmelderechtlichen Funkanlagenbegriff fallen der drahtlose wie der drahtgebundene Rundfunk⁴. Für die Einordnung unter den Fernmeldeanlagenbegriff ist (auch) das jeweilige Übertragungsmittel der elektromagnetischen Wellen (Elektrizität, Schall, Licht) bedeutungslos⁵. Neben dem hochfrequenten ist auch der niederfrequente Drahtfunk trotz seiner räumlich-technischen Problematik als „Funk“ einzustufen⁶. Diese Interpretation wird historisch durch die (Reichs-)Drahtfunk-Verordnung bestätigt⁷. Die Einordnung des Kabelfernsehens unter den Rundfunkbegriff wird insbesondere von Demme⁸ abgelehnt. Nach ihm ist der „funktchnische Rundfunkbegriff“ von der technischen und physikalischen Seite her bestimmt als drahtlose Nachrichtenübermittlung⁹. Auch nach dem Gesetzeszweck könnten nur solche Funkanlagen unter den Gesetzesbegriff fallen, bei denen eine maßgebliche freie Abstrahlung im Raum aufträte.

1 BVerfGE 12, 237; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 102ff.
2 BVerfGE 12, 230

3 BVerfGE 12, 225; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 100

4 Aubert, Fernmelderecht, Bd. I, S. 92; Lieb, Kabelfernsehen, S. 31f., 38ff., 41, 43 (mit Nachweisen zur Verwaltungspraxis der Deutschen Reichspost); Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 266f.; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 15ff.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 23; Stämmler, AFP 1975, S. 742ff.; OVG Münster, AFP 1977, S. 28

5 Aubert, Fernmelderecht, Bd. I, S. 92

6 Lieb, Kabelfernsehen, S. 57ff., 63ff., (65); Lerche, Rundfunkmonopol, S. 16; OVG Münster DÖV 1978, S. 519; a. A. Demme, Kabelfernsehen, S. 21

7 Drahtfunk-V0 vom 19.3.1939: Fundstelle und nähere Erläuterungen bei Lieb, Kabelfernsehen, S. 41ff.

8 Demme, Kabelfernsehen, S. 21, 48f.

9 Ebd., S. 21

Bei der Koaxial-Kabelkommunikation sei das aber nicht der Fall. Diese Meinung ist jedoch nicht haltbar, wie Lieb in seiner Arbeit¹ sehr eingehend unter besonderer Berücksichtigung der rundfunkgeschichtlichen Entwicklung festgestellt hat. Weder der Gesetzeswortlaut noch die Gesetzesgeschichte vermögen die Auffassung Demmes zu bestätigen. Seine Argumentation, daß Funkanlagen nur deshalb gesondert aufgeführt seien, weil sie sich von Telegrafie und Telephonie rein technisch durch die freie Raumabstrahlung unterscheiden, und daß überdies nur solche Kabelsysteme als Funk angesehen werden, die zusätzlich eine Abstrahlung in den Raum hätten, ist, vom rein technischen Aspekt aus betrachtet, als logisch zu bezeichnen. Jedoch kann dieser Befund des technischen Unterscheidungskriteriums zur Telegrafie der historisch-grammatischen Auslegungsmethode von Lieb nicht standhalten².

Entscheidend ist überdies die Überlegung, daß für den Rundfunk als Rechtsinstitution die Technik lediglich instrumentale Bedeutung für die Wahrnehmung seiner eigentlichen sozio-kulturellen Funktion besitzt³. Dies kann auch nicht unter dem Gesichtspunkt anders beurteilt werden, daß im Anhang 2 zum Internationalen Fernmeldevertrag von Malaga-Torremolinos⁴ in der Definition des Fernmeldeverkehrs Draht und Funk als zwei alternative Ausbreitungsarten von Fernmeldesignalen angeführt werden. Von einem völkerrechtlichen Vertrag kann jedoch nicht unbedingt auf gleichlautende Begriffe innerstaatlicher Gesetzgebung geschlossen werden. Dies muß insbesondere bei einem multilateralen Vertrag gelten und umso mehr dann, wenn das Gesetz aus dem Jahre 1928, der Vertrag dagegen von 1976 stammt⁵.

1 Lieb, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, 1974

2 Ebd., S. 31ff., 41, 49f., 60ff.

3 BVerfGE 12, 260; Stammer, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme, S. 9; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 467

4 BGBl. 1976 II, S. 1090, Anhang 2 auf S. 1149

5 So zutreffend Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 24

Da sich der Videorecorder für Aufzeichnung und Wiedergabe ebenfalls elektromagnetischer Wellen bedient, fällt er in bezug auf den technischen Verbreitungsvorgang ebenfalls unter die Definition der Fernmeldeanlage¹. Doch hat die Deutsche Bundespost aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung auf die Erteilung von Einzelgenehmigungen verzichtet und für die Videorecordergeräte eine allgemeine Genehmigung erteilt². Diese Genehmigung der Geräteapparatur ist jedoch zu unterscheiden von der Genehmigung, die erforderlich ist, wenn mittels dieser Anlage „Rundfunk“ im Sinne eines Rundfunksendebetriebes betrieben werden sollte. „Rundfunk“ als fernmelderechtlicher Begriff setzt jedoch mehr voraus als lediglich die Ausstrahlung bzw. den Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen.

Sollte sich herausstellen, daß die Verbreitung von Darbietungen mittels des Videorecorders auf einen Fernsehmonitor Rundfunktechnik ist, so bedürfte der Betrieb dieser Fernmeldeanlage quasi als Rundfunkveranstaltung einer Lizenz, bei deren Erteilung landesgesetzliche Regelungen zu berücksichtigen sind³. Daraus ist zu folgern, daß die Bundespost nur demjenigen eine Lizenz erteilen darf, der vom Landesrecht als Programmträger zugelassen wird.⁴

1 Vgl. auch zum Begriff Fernmeldeanlage, BVerfG in NJW 1978, S. 314f.

2 Allgemeine Genehmigung für Video-Aufzeichnungs- und Wiedergabegeräte, Amtsbl. Vf. 489/1973 /Abl. Post- und Fernmeldewesen vom 24.7.1973)

3 Aubert, Fernmelderecht, Bd. I, S. 122; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 25

4 Umfassend dazu Rudolf, Zulässigkeit, S. 33f., 47ff.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 25; H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 29f.; vgl. ferner BVerfGE 57, S. 295ff.

Teilweise wird die fernmelderechtliche Seite des Rundfunks lediglich auf den technischen Aspekt beschränkt¹, teilweise² durch Einbezug des Adressatenkreises definiert, als „Aussendungen, die zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind.“ Dabei wird zur Klärung des fernmelderechtlichen Rundfunkbegriffs das Fernmeldeanlagen-Gesetz und der Internationale Fernmeldevertrag von Malaga-Torremolinos³ herangezogen. Danach ist Rundfunk ein „Funkdienst“ dessen Aussendungen zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind⁴. Daraus wird gefolgert, daß die Frage des Adressaten, nämlich der „Allgemeinheit“, für den technischen wie für den kulturellen Rundfunkbegriff in gleicher Weise zu beantworten ist, d.h. Kennzeichen sowohl der fernmeldetechnischen wie der kulturell-rechtlichen Seite ist.

Dieser letzteren Folgerung kann so jedoch nicht gefolgt werden; ihr ist wiederum entgegenzuhalten, daß von dem völkerrechtlichen Vertrag nicht unbedingt auf eine gleichlautende Begriffsverwendung innerstaatlicher Gesetzgebung geschlossen werden kann, da die Subjekte der Willensbildung bei beiden sich unterscheiden. Jedoch ist zu berücksichtigen, daß es sich um einen einheitlichen Gegenstand „Rundfunk“ handelt, was nicht bedeutet, daß die Trennung der Materie in einen technischen und einen organisatorischen Aspekt revidiert werden müßte⁵. Dagegen spricht allein schon die unterschiedliche Regelungskompetenz. Besonders hervorzuheben ist die „enge Verzahnung“ der beiden begrifflichen Seiten⁶. Diese Ineinanderverzahnung hat jedoch zur Folge,

1 Vgl. Stammler, AFP 1975, S. 747; König, Teletexte, S. 58f.

2 Siehe Paptistella, DÖV 1978, S. 498; vgl. auch Wittmann, Rundfunkfreiheit, zum österreichischen verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff, (Art. I Abs. 1 BVG), der dem Rundfunkbegriff in § 1 Abs. 1 des deutschen Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31.10.1968, neugefaßt durch Staatsvertrag vom 5.12.1974, nachgebildet ist und im wesentlichen den gleichen Wortlaut hat, S. 4f.; 6

3 BGBL. 1976 II, S. 1090, Anlage 2 auf S. 1149

4 Vgl. Paptistella, DÖV 1978, S. 497

5 W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 48ff.

6 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 22; Lieb, Kabelfernsehen, S. 30; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 51

daß das kulturell-rechtliche Merkmal der Allgemeinheit bei Prüfung des fernmelderechtlichen Rundfunkbegriffs „überfließt“ und damit auch automatisch der fernmelderechtlichen Seite des Rundfunks zugeordnet wird. Der fernmelderechtliche Rundfunkbegriff beinhaltet nicht lediglich die Feststellung, daß „Funk“ vorliegt, sondern daß „Rund-“Funk im sendetechnischen Rechtssinne vorliegt¹.

Zwar ist entstehungsgeschichtlich, wie noch zu zeigen sein wird, „Rundfunk“ in erster Linie ein verkehrstechnischer Begriff, der den physikalischen Vorgang der Wellenausbreitung nur unpräzise wiedergibt (besser radial) und sich von der unausgerichteten Nachrichtenausstrahlung „rundum“ herleitet². Die spätere begriffliche Aufspaltung der Rundfunkdienste in „Rundfunk“ und „Funksonderdienste“, die beide einseitige Funknachrichtendienste waren, verdeutlicht, daß es sich bei dem Zusatz „rund“ um eine spezifische Art des Einsatzes und der Wirkung des Nachrichtenmittels Funk handelte³.

Der „Rundfunk“ ist somit als Kontrastbegriff zunächst zum Korrespondenzfunk, d.h. zur wechselseitigen Übermittlung von Nachrichten zwischen zwei Geräten, die beide auf Empfang und Sendung eingerichtet waren, geprägt worden. Während des Ersten Weltkrieges verzichtete man dann in größerem Umfang auf die Wechselseitigkeit der Nachrichten und sendete vor allem Funkmitteilungen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde dann die einseitige telegrafische Nachrichtenübermittlung erheblich ausgebaut, etwa in Gestalt des Wirtschafts- und Pressenachrichtendienstes⁴.

Es handelte sich somit nicht nur bei der Verbreitung von Rundfunksendungen um „rund“-gefunkte Informationen, sondern

1 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 22; Lieb, Kabelfernsehen, S. 70f., 116; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 51f.; Schmidt, Rundfunkgewährleistung, S. 25

2 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 24f.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 66

3 Lieb, Kabelfernsehen, S. 69f.

4 Ebd., S. 69; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 23f.; Lerg, Rundfunkpolitik, Bd. 1, S. 59f.

auch bei der Übermittlung von gewerblichen Nachrichten. „Rund“ bezeichnete also die Wirkung auf die jeweiligen Empfangsstellen. Die Rundwirkung wurde nur deshalb hervorgehoben, weil sie hierbei mehr als bei anderem Funkverkehr ausgenutzt wurde¹. Rundfunk ist also fernmelderechtlich betrachtet derjenige Funkdienst, der einseitig Nachrichten an das Publikum übermittelt, das seinerseits zur Erwiderung nicht eingerichtet ist und über einen bestimmten Abonnementkreis hinausgeht².

Es ist somit für die Beurteilung der fernmelderechtlichen Komponente des Rundfunks sowohl auf den technischen Aspekt als auch auf das Merkmal der Allgemeinheit abzustellen³. Auch wenn die Untersuchung bislang ergeben hat, daß es sich bei dem audio-visuellen System um eine Fernmeldeanlage handelt, die sich also formal der „Funk“verbreitungstechnik bedient, so kann daraus jedoch noch nicht der Schluß gezogen werden, daß es sich bei der Programmübertragung auf Fernsehmonitoren um „rund“funktechnische Aussagenübermittlung handelt⁴. Denn nicht alles, was „funk-technisch“ mittels Leiter oder Kabel verbreitet wird, muß auch Rundfunk sein⁵.

Die Beurteilung der fernmelderechtlichen Seite spielt zunächst nur für die Frage des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs eine Rolle, d.h. ob das Vorhaben durch die ländergesetzlichen Regelungen erfaßt wird und damit deren Organisationsgeboten unterliegt. Der Rundfunk im Sinne der kulturrechtlichen Regelungen der Landesgesetze ist, wie im folgenden noch darzulegen sein wird, begrifflich ausschließlich durch die Verbreitungsform der Programminhalte über

¹ Lieb, Kabelfernsehen, S. 70f.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 20

² Lerche, Rundfunkmonopol, S. 24

³ Paptistella, DOV 1978, S. 498

⁴ Lerche, Rundfunkmonopol, S. 17 ; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 48ff.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 104f.

⁵ W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 53; siehe auch „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 656

elektromagnetische Funkwellen charakterisiert¹. Von daher könnte man zunächst annehmen, daß die Programmverbreitung mittels Videorecordertechnik, also auch der Benutzung elektromagnetischer Wellen, in den Regelungsbereich der Rundfunkgesetze fällt. Jedoch ist zu bedenken, daß der Rundfunk nicht ausschließlich durch die zugrundeliegende Übermittlungstechnik gekennzeichnet ist, sondern auch durch eine bestimmte technische Verbreitungssituation. Die fernmeldeverbreitungstechnische Seite des Rundfunks ist jedoch zunächst nur dem unterverfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff immanent². Bei der verfassungsrechtlichen Bestimmung des Rundfunks steht jedoch die kulturell-rechtliche Seite im Vordergrund³; der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sagt freilich über die Verbreitungstechnik und damit über die Zuordnung der mittels Videorecordertechnik verbreiteten Programme zum „Rundfunk“ nichts aus⁴. Aus einer eventuellen Einordnung unter den einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff läßt sich somit, wegen der Normenhierarchie zwischen einfachem Recht und Verfassungsrecht, nicht auf eine gleichzeitige Einordnung unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff schließen⁵. Ob die fernmelderechtliche Komponente auch dem hier zu untersuchenden verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff als wesentlich zugeschrieben werden kann, wird Gegenstand der weiteren Erörterung sein.

II. Die gegenwärtige Rechtslage im einfachgesetzlichen Bereich

Die Bestimmung des Inhaltsbereichs des Rundfunks muß von den medienrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes ausgehen. Das Grundgesetz enthält außer der Kompetenzvorschrift des Art. 75 Nr. 2 GG lediglich in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eine Aus-

1 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 15; Berendes, Staatsaufsicht, S. 35

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 29; Demme, Kabelfernsehen, S. 19
3 BVerfGE 12, 227

4 W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 50f.

5 Vgl. auch Lieb, Kabelfernsehen, S. 106f.

sage in medienspezifischer Hinsicht. Danach werden die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet. Eine Legaldefinition oder Umschreibung der Medienbegriffe hat der Verfassungsgesetzgeber nicht gegeben. Die Strukturen, die sich im Medienbereich bei der Abfassung des Grundgesetzes vorfanden, waren durch einen bestimmten technischen Standard bestimmt. Die künftige Entwicklung der Medientechnologien war nur partiell vorhersehbar und im damaligen Zeitpunkt vorwiegend durch einfachgesetzliche vorkonstitutionelle Normenbereiche geprägt¹. Auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes wurden die Medienbegriffe wieder durch unterverfassungsrechtliche Normenkomplexe geregelt und zum Teil definiert².

Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß durch Definitionen einfachgesetzlicher Regelungen diese nicht automatisch zum Inhalt des Verfassungsbegriffs werden und den Rang derselben einnehmen. Es hieße die Normenhierarchie zu mißachten, wollte man die unterverfassungsrechtlichen Normen den verfassungsrechtlichen Normen gleichsetzen bzw. diese zur authentischen Interpretation der Verfassungsbegriffe erklären³. Für die inhaltliche Konturierung der Medienbegriffe ist nur das Verfassungsrecht maßgebend. Jedoch kann die Bedeutung der einfachgesetzlichen Begriffsfestlegung

1 Vgl. das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874, RGBL. I, Nr. 16, S. 65

2 Vgl. die Begriffsdefinitionen des „Druckwerks“ in den Landespressegesetzen sowie die Beschreibung des „Rundfunks“ in den Rundfunkgesetzen der Länder, § 7 BW PresseG, § 6 BerlPresseG, § 7 BremPresseG, § 7 HambPresseG, § 7 NdsPresseG, § 7 NWPresseG, § 7 RPPresseG, § 7 SaarlPresseG, § 7 SHLPresseG, § 6 BayPresseG, sowie Süddeutscher Rundfunk, § 1 und § 3 Abs. 3 des SWF-Staatsvertrages (vgl. Ring, Deutsches Presse- und Rundfunkrecht, Bd. I, Textsammlung.)

3 H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 23; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 46; OVG Münster AFP 1977, S. 289ff. M. Forsthoff, AFP 1977, S. 739; Lieb, Kabelfernsehen, S. 106f.; Koch, Zur Frage der Zuordnung, S. 89; Majewski, Auslegung der Grundrechte, S. 30; König, Teletexte, S. 182ff.; Bismarck, Neue Medientechnologien, S. 44

bezüglich der vom Gesetzgeber vorgefundenen Rechtssituation nicht völlig unberücksichtigt gelassen werden. Trotz des Verhältnisses zwischen einfachem Recht und Verfassungsrecht können auch Einwirkungen von der unterverfassungsrechtlichen Norm auf die Verfassungsnorm ausgehen¹. Dabei erfüllen die einfachgesetzlichen Normen Ergänzungs- und Konkretisierungsfunktionen und wirken insbesondere in bezug auf die Verfassungsinterpretation unterstützend und verdeutlichend².

Der einfache Gesetzgeber kann somit keine authentische Verfassungsinterpretation vornehmen; es obliegt ihm aber die Verdeutlichung von Begriffen in der Verfassung durch einfaches Gesetzesrecht, worunter auch die Abgrenzung der (vorgegebenen) Anwendungsbereiche von Freiheitsrechten fällt. Jedoch darf er deren Kernbereich nicht antasten, sondern hat sich auf Grenzfälle zu beschränken, wobei er sich an der Verfassung als Leitbild zu orientieren hat³. Da eine Inhaltsbestimmung der verfassungsrechtlichen Medienbegriffe ohne eine Bezugnahme auf die in einfachgesetzlichen Regelungen getroffenen medienrechtlichen Festlegungen und deren Entwicklung unvollständig wäre, ist es zunächst notwendig, den Rundfunkbegriff der Rundfunkgesetze darzustellen. Die sodann ermittelten einfachgesetzlichen Strukturmerkmale können dann für die verfassungsrechtliche Interpretation des spezifischen Grundrechts fruchtbar gemacht werden⁴.

1. Die Rundfunkgesetze der Länder

Die Rundfunkgesetze enthalten kaum Abgrenzungskriterien hinsichtlich ihres zu regelnden materiellen Bereichs. Keine diesbezüglichen Regelungen enthalten das Saarländische

1 Vgl. König, Teletexte, S. 182ff., dort insbesondere auch zur Bindung des einfachen Gesetzgebers bei der Verfassungsverdeutlichung

2 Ebd., S. 184f.

3 Ebd., S. 185f.

4 Siehe Paptistella, DÖV 1978, S. 495

Rundfunkgesetz¹, der ZDF-Staatsvertrag², das Gesetz über die Errichtung des Senders Freies Berlin³, das Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts⁴ und der NDR-Staatsvertrag⁵.

Das Rundfunkgesetz Bremens⁶ gibt in § 2 Abs. 1 lediglich den Inhalt der Sendungen und ihren Zweck an. Die Sendungen „dienen durch Unterrichtung, Bildung und Unterhaltung der gesamten Bevölkerung.“ Der Bayerische Rundfunk⁷ spricht nur Ziel und Vermittlung an. Die Rundfunkanstalt hat gemäß § 2 „Sendungen in Wort, Ton oder Bild zu veranstalten und zu vermitteln, die der Bildung, Unterrichtung und Unterhaltung dienen.“ Der Hessische Rundfunk⁸ umreißt seine Aufgabe in § 2 des Hessischen Rundfunkgesetzes als „Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen bildender, unterrichtender und unterhaltender Art.“ Das WDR-Gesetz⁹ bestimmt in § 3 Abs. 1 als Aufgabe „die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen in Wort, Ton und Bild.“ Darüber hinaus wird die Vermittlungsmöglichkeit als Drahtfunk angegeben.

-
- 1 G Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland in der Fassung vom 1.8.1968 (ABL. 1968, S. 558) - zuletzt G vom 28.3.1977 (ABL. 1977, S. 378)
 - 2 Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6.6.1961, vgl. für Rh.-Pf. G vom 24.7.1961 (GVBL. S.179)
 - 3 G über die Errichtung der Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ in der Fassung vom 23.5.1967 (GVBL. S. 782) - zuletzt Bekanntmachung vom 5.12.1974 (GVBL. 1975, S. 145)
 - 4 G über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29.11.1960 (BGBl. I, S. 862) - zuletzt G vom 14.12.1976 (BGBl. I, S. 3341, 3367)
 - 5 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 20.8.1980 (Niedersachsen, GVBL., S. 481; Schleswig-Holstein, GVBL., S. 302; Hamburg GVBL., S. 349)
 - 6 G über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“ vom 18.6.1979 (GBL., S. 245)
 - 7 G über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.9.1973 (GVBL., S. 563) - zuletzt G vom 23.12.1977 (GVBL., S. 751)
 - 8 G über den Hessischen Rundfunk vom 2.10.1948 (GVBL., S. 123) - zuletzt G vom 6.3.1977 (GVBL., S. 93)
 - 9 G über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 25. 5.1954 (GV., S. 151) - zuletzt G vom 9.7.1974 (GV., S. 251)

Das Gesetz über den Süddeutschen Rundfunk¹ erfaßt in § 1 den Rundfunk als „die Veranstaltung und Vermittlung von Darbietungen aller Art unter Benutzung elektrischer Schwingungen, soweit sie sich an die Allgemeinheit wenden. Andere Rundfunksendungen wie Pressefunk, Wirtschaftsfunk und ähnliche Darbietungen mit denen ein bestimmter Bezieherkreis beliefert wird, werden durch dieses Gesetz nicht berührt.“ Art. 3 Abs. 3 des SWF-Staatsvertrages² enthält die ausführlichste Aufgabenumschreibung: „Aufgabe des Südwestfunks ist die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen erbauender, bildender und unterhaltender Art in Wort, Ton und Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen, die ohne Verbindungsleitungen oder längs eines Leiters (Drahtfunk) übermittelt werden.“

2. Die Definition des Rundfunks in Art. 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens

Schließlich findet sich im Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 31.10.1968 eine Definition des Rundfunks. Diese enthält einerseits eine inhaltliche Aufgabenbeschreibung als auch eine Beschreibung des technischen Übertragungsvorgangs, die in die letzte Fassung des Rundfunkgebührenstaatsvertrages vom 5.12.1974³ übernommen wurde. Damit wurde ein allgemeingültiger Rundfunkbegriff vereinbart, wie sich aus dem Gegenschuß zu Art. 2 Abs. 1 ergibt, der Rundfunkempfangsgeräte „im Sinne dieses Staatsvertrages“ definiert⁴. Dies folgt auch aus der Begründung zu Art. 1 des Vertrages⁵, wonach dem Rundfunkbegriff (bis-

1 G Nr. 1096 - Rundfunkgesetz - vom 21.11.1950 (RegBl. 1951, S.1) - zuletzt G vom 18.12.1969 GBl. S. 294)

2 Staatsvertrag über den Südwestfunk vom 27.8.1951 in der Fassung vom 16.3.1959 (GVBl. Rh.-Pf., S. 109, Bad.-Württ. GVBl., S. 56)

3 Vgl. z.B. GVBl. Berlin 1975, S. 654

4 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 32; Lieb, Kabelfernsehen, S. 92f.; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 20f.; a.A. Demme, Kabelfernsehen, S. 9

5 Landtag Rh.-Pf., Drucksache 7/3574

her § 1 Abs. 1 des Staatsvertrages) bei unveränderter Beibehaltung seines Wortlautes ein eigener Artikel gewidmet wurde, um deutlicher zu machen, daß er im gesamten Rundfunkfunkbereich Geltung hat.

In Art. 1 wird Rundfunk als „die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters“ definiert. Diese Definition hebt zwar die Eigenschaften des landesrechtlichen Rundfunkbegriffs hervor, läßt jedoch die Kontroversen um den materiellen Gehalt dessen, was Allgemeinheit, Verbreitung und was Darbietung ist, weiterbestehen. Kritik hat insbesondere auch die weite Anlage dieses Begriffs erfahren¹. Zweifel hinsichtlich der unscharfen Konturierung und eines daraus resultierenden Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip hat besonders Sturm² erhoben. Bei besonders schweren Mängeln an Bestimmtheit können unklare Gesetze auch nichtig sein³.

Die bloße Verwendung auslegungsbedürftiger Begriffe führt jedoch dann nicht zur Nichtigkeit, wenn diese sich, ohne den Rahmen des Gesetzes zu sprengen, im Rahmen methodisch gesicherter Auslegung konkretisieren lassen⁴. Die rasche Entwicklung auf dem Gebiet der Rundfunktechnik bedingt die begriffliche Flexibilität der Rundfunkgesetze, um sich dem technischen Wandel anpassen zu können⁵.

Auch in anderen Gesetzen⁶ werden weite Begriffe wie „Allgemeinheit“ und „Öffentlichkeit“ verwendet, die gleichwohl als verfassungsgemäß angesehen werden. Da die Weite dieser Begriffe jeweils der Weite des zu regelnden Gegenstandes entspricht, wird hier nicht das Rechtsstaatsprinzip verletzt. Der Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkge-

¹ Gscheidle, Media Perspektiven 1975, S. 345 (353f.).

² Sturm, Bildschirmzeitung, S. 115

³ Schnapp, in: v. Münch, GG-Kommentar, Art. 20 Rdn. 25

⁴ BVerfGE 4, 357: 11, 237

⁵ Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 33

⁶ Vgl. dazu auch Schwandt, DÖV 1972, S. 693ff.

bühnenwesens ist zunächst in den Grenzen der Auslegung des Vertrages zu verdeutlichen. Dabei sind nicht etwa die Grundsätze über die Auslegung zwischenstaatlicher Verträge anzuwenden¹. Vielmehr ist die Ebene der Verpflichtung der Vertragspartner untereinander strikt zu trennen von dem objektiven Recht gegenüber den Bürgern. Dieses ist durch die Zustimmungsgesetze zum Staatsvertrag als Landes-Gesetzesrecht entstanden und unterliegt daher den allgemeinen Regeln der Gesetzesauslegung². Die Definition des Staatsvertrages zählt auch den Kabelfunk zum Rundfunk³. Diese bereits früher verwendete Verbreitungsform des Rundfunkprogramms mittels Drahtfunk sowie die Definition des § 1 FAG, die eindeutig auch den Drahtfunk umfaßt, haben die überwiegende Meinung dazu bewogen, daß auch der Kabelfunk dem Rundfunkbegriff zugeordnet wird⁴.

Darüber hinaus enthält die Rundfunkdefinition auch die beiden Merkmale der „Allgemeinheit“⁵ und der „Darbietung“. Dabei bietet der Begriff „Allgemeinheit“ den Bezugspunkt für die Qualifizierung des Adressatenkreises⁶. „Allgemeinheit“ wird im Ergebnis als „beliebige Öffentlichkeit“ verstanden, die sich in einer Vielzahl räumlich voneinander getrennter Personen als Empfänger der Sendung ausdrückt⁷.

3. Das „Schliersee-Papier“ der Rundfunkreferenten der Länder vom 29. April 1975 und die dazu ergangene Ergänzung vom 10. September 1981 hinsichtlich Sendungen in Einrichtungen

Die Rundfunkreferenten der Länder haben im März 1974 einen

1 Sturm, Bildschirmzeitung, S. 106

2 Vgl. Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 33

3 Siehe dazu Lieb, Kabelfernsehen, S. 41ff., 63, 65, 72ff., 79ff., 85, 88

4 Ebd., S. 28ff.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 38ff.; Ossenbühl, DÖV 1972, S. 293 (298f.); Stämmler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme, S. 8ff.; a.A. jedoch Demme, Kabelfernsehen, S. 20ff. (31f.)

5 Vgl. dazu auch § 1 des SDR-Gesetzes

6 Siehe Bismarck, Neue Medientechnologien, S. 66

7 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 22ff.; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 34; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 44f.

Negativkatalog vorgelegt („Schliersee-Papier“), der bestimmte, was alles nicht Allgemeinheit, Verbreitung und Darbietung sei¹. Die Leitsätze sind von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien durch Beschluß vom 19.6.1975 gebilligt worden². Das „Schliersee-Papier“ wurde ergänzt durch einen Bericht der Rundfunkreferenten der Länder vom 10. September 1981 hinsichtlich Sendungen in Einrichtungen³.

Sollte das „Schliersee-Papier“ als ein Versuch angesehen werden, den Rundfunkbegriff authentisch zu interpretieren⁴, so ist darauf hinzuweisen, daß es sich juristisch gesehen um eine Auslegung bzw. Meinungsäußerung handelt. Keineswegs kann darin eine authentische Interpretation des Rundfunkbegriffs gesehen werden⁵. Die Referenten sind Vertreter der Landesexekutiven, die eine authentische Interpretation von Akten der Landeslegislativen nicht vornehmen können⁶. Zu den Begriffen Allgemeinheit, Verbreitung und Darbietung wurde wie folgt Stellung genommen: Eine Sendung ist danach nur dann nicht an die Allgemeinheit gerichtet, wenn sich der Adressatenkreis vorher in der Weise bestimmen läßt, daß es sich ausschließlich um Personen handelt, die durch gegenseitige Beziehungen oder durch Beziehungen zum Veranstalter persönlich untereinander verbunden sind⁷.

Als Beispiele für das Fehlen der „Allgemeinheit“ werden Darbietungen im Familienkreis, vor Hausgästen oder im Kreis eines kleineren Vereins, dessen Mitglieder sich alle unter-

1 Bericht der Rundfunkreferenten der Länder zur Frage der Veranstaltung privater Rundfunksendungen und des Rundfunkbegriffs vom 29.4.1975, abgedruckt in Film und Recht 1975, S. 651ff.; vgl. dazu auch Stammer, AFP 1975, S. 744; Kröger, NJW 1979, S. 2540ff.; Paptistella, DÖV 1978, S. 495ff.

2 Siehe dazu Kröger, NJW 1979, S. 2540, FN 31f.

3 Ergänzungsbericht der Rundfunkreferenten der Länder vom 10.9.1981 zum „Schliersee-Papier“ hinsichtlich Sendungen in Einrichtungen, abgedruckt bei Ring, Textsammlung, Bd. II, F. - I 1.5.1.; FK 9/1981, S. 8

4 Siehe Kröger, NJW 1979, S. 2540

5 So Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 34

6 Ebd.

7 Siehe „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 652

einander persönlich kennen, angeführt. Diese Bestimmung der Allgemeinheit entspricht der Definition der „Öffentlichkeit“ nach § 15 Abs. 3 des Urheberrechtsgesetzes¹. Der Ergänzungsbericht vom 10. September 1981 nimmt Sendungen vom Rundfunkbegriff aus, wenn sie in einem funktionellen Zusammenhang mit den zu erfüllenden Aufgaben stehen. Ein funktioneller Zusammenhang bestehe nur, wenn sich diese örtlich begrenzten Sendungen im Rahmen des Zwecks der jeweiligen Einrichtungen an Empfänger nicht als Mitglieder der Allgemeinheit richten, sondern als Benutzer der Einrichtung, in der sie sich vorübergehend oder dauernd aufhalten².

Unter Verbreitung werden Übertragungsvorgänge gefaßt, die sich nicht innerhalb einer überblickbaren räumlichen Einheit vollziehen. Als Verbreitung wird somit nicht die Verwendung eines Videorecorders in einem Raum, wie z.B. einer Diskothek oder der Übertragung des Geschehens innerhalb des Geländes einer Pferderennbahn sowie bei einer entgeltlichen Benutzung eines Fernsehgerätes angesehen, bei der der Benutzer ein Kassettenprogramm der Vertriebsgesellschaft verfolgen kann³. Ebenso fallen die Benutzung von Handmegaphon und Lautsprecherwagen nicht darunter⁴.

Eine Darbietung soll nur dann nicht vorliegen, wenn die Inhalte zur öffentlichen Meinungsbildung weder bestimmt noch geeignet sind. Als Beispiele werden die Überwachung eines Kinderspielfeldes oder betriebstechnische Mitteilungen genannt, bei denen mittels einer Fernsehkamera das Bild unmittelbar auf den Monitor des Fernsehgerätes übertragen wird⁵. Eine Darbietung soll ferner nicht vorliegen, wenn die Sendung zwar für die öffentliche Meinungsbildung geeignet, aber im Sinne der Rechtsprechung des Bundesver-

1 Vgl. Lieb, Kabelfernsehen, S. 122ff. (124); Stammler, AFP 1975, S. 744

2 Ergänzungsbericht, FK 9/1981, S. 8

3 „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 652

4 Ebd.; Stammler, AFP 1975, S. 744

5 „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653

fassungsgerichts dafür nicht relevant sei¹. Eine Relevanz liegt grundsätzlich dann vor, wenn die Darbietung nicht in einem unmittelbaren räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs oder dem Betrieb eines Unternehmens steht oder eigentlicher Gegenstand der Berufsausübung oder des Unternehmenszwecks ist².

Nicht relevant sind z.B. Börsenmitteilungen innerhalb von Banken, Hintergrundmusik in Kaufhäusern und Betrieben sowie Übertragungen in Altenheimen, Krankenhäusern und Anstalten, soweit der Übertragungsinhalt sich auf den Aufgabenbereich des Anstaltsträgers beschränkt³.

4. Das „Würzburger-Papier“ der Rundfunkreferenten der Länder vom 8. Mai 1979

In einem zweiten Bericht vom 8. Mai 1979 („Würzburger-Papier“) der Rundfunkreferenten der Länder wird, auf den ersten Bericht zur Frage des Rundfunkbegriffs aufbauend, insbesondere zu den medienrechtlichen Fragen der Einordnung von „Videotext“, „Kabeltext“ und „Bildschirmtext“ (Teleschriftformen) Stellung genommen⁴. Die Leitsätze sind von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien durch Beschluß vom 25. Mai 1979 gebilligt worden⁵.

Unter den weiten Rundfunkbegriff des „Schliersee-Papiers“ werden auch der Bereich des Bildschirmtextes und die Telefonansagedienste der Post sowie die Nachrichtengebung durch öffentlich zugängliche Anrufbeantworter gefaßt⁶. Auch „Videotext“ unterfällt dem im „Würzburger-Papier“ - gegen-

1 „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653

2 Ebd.

3 Ebd.; Stammler, AFP 1975, S. 744

4 Zweiter Bericht der Rundfunkreferenten der Länder zur Frage des Rundfunkbegriffs, insbesondere der medienrechtlichen Einordnung von „Videotext“, „Kabeltext“, „Bildschirmtext“ (Teleschriftformen) - „Würzburger-Papier“, abgedruckt in Media Perspektiven 1979, S. 400ff.; Film und Recht 1979, S. 365ff.; sowie im Anhang zu König, Teletexte, S. 331ff.

5 Siehe dazu Kroger, NJW 1979, S. 2540 fN 31f.

6 „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 401, 411f., 413

über dem „Schliersee-Papier“ - eher noch weiter gefaßten Rundfunkbegriff¹. Unter Rundfunk fassen die Referenten im „Würzburger-Papier“ jeden an die Allgemeinheit gerichteten Verteildienst, durch den Darbietungen aller Art veranstaltet und mittels elektrischer Schwingungen verbreitet werden².

Unter Verteildienst ist dabei die einseitig gleichzeitig an alle oder an einen beschränkten Teilnehmerkreis gerichtete Übertragung zu verstehen, auf deren Beginn und Verlauf der Teilnehmer keinen Einfluß hat³. Gemeint ist jene Nutzung größerer Kabelnetze, die es ermöglicht, Darbietungen nicht nur in Gestalt eines Verteildienstes laufend zu verbreiten, sondern auch für den Abruf durch alle oder einen beschränkten Kreis von Teilnehmern bereit zu halten. Besteht die Abrufmöglichkeit für eine unbestimmte Zahl von Teilnehmern, so wirkt sich nach Ansicht der Rundfunkreferenten diese Zugriffsmöglichkeit praktisch wie ein Verteildienst aus⁴.

Diese Interpretation geht jedenfalls über traditionelle Rundfunkdefinitionen hinaus, nach der nur die einseitige Funksendung Rundfunk ist im Gegensatz zur wechselseitigen Funktelegraphie⁵. Kröger⁶ sieht in der Definition des Rundfunks im „Schliersee-Papier“ ein Zerfließen des Rundfunkbegriffs und eine dadurch verursachte Schwächung des Rundfunkmonopols, betont jedoch das Versagen eines rein formalen Rundfunkverständnisses, das alle Sendungen, die von den Rundfunkanstalten ausgestrahlt werden, als „Rundfunk“ zu deklarieren versucht in bezug auf die Zuordnung neuer Medien wie z.B. Videotext, Bildschirmtext und Kabeltext.

1 „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 409f.

2 Ebd., S. 401, 405ff.

3 Ebd.

4 Ebd., S. 406

5 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Rundfunk, S. 32, 47, 380; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 24; Lieb, Kabelfernsehen, S. 116

6 Kröger, NJW 1979, S. 2540

5. Die Rechtsprechung zum landesrechtlichen Rundfunkbegriff

Aus der Rechtsprechung äußert sich über den landesrechtlichen Rundfunkbegriff zunächst das OVG Münster in seinem Urteil¹ über den Hauskabelfunk des Düsseldorfer Vereins „Phonopost“ in Strafanstalten, Krankenhäusern und Heimen in Nordrhein-Westfalen. Entscheidend ist danach, daß der Rundfunk auf die öffentliche Meinungsbildung einwirkt und dem Prozeß der Meinungsbildung dient². Erforderlich ist die „Allgemeinheit“ der Empfangsmöglichkeit und der „Programm-adressierung“. Allgemeinheit wird dabei historisch aus dem Gegensatz von Rundfunk zu den Funksonderdiensten verstanden, die der Gesetzgeber als Begriffsmaßstab vorfand und ersichtlich nicht aufgehoben hat³.

Sendungen, die nicht an alle Interessierten oder zum Empfang technisch fähigen gerichtet sind, sondern von vornherein bestimmte oder bestimmbare, keinesfalls massenhaft vorhandene Empfänger anvisieren, fallen aus dem Begriff Allgemeinheit heraus. Das Gericht hebt nicht auf die zahlenmäßige Größe des Ausschnitts aus der Öffentlichkeit ab, sondern auf seine Beliebigkeit bzw. Unbestimmtheit⁴.

Das Urteil führt aus, daß die Sendungen an die Heim- und Anstaltsinsassen, diese nicht in zweckspezifischer Funktion und als einen in Umfang und Zusammensetzung begrenzten Kreis anspricht. Auch eine inhaltliche Spezialisierung spricht nicht gegen eine „Allgemeingerichtetheit“ der Sendung, sofern die Adressaten ersichtlich nicht im Zweckverbund ihrer konkreten Anstalt angesprochen werden⁵. Aufgrund der historischen Entwicklung wird die Übermittlung der Darbietungen durch Kabel ebenso vom Rundfunk erfaßt wie

1 Urteil vom 24. September 1976 - teilweise abgedruckt in AFP 1977, S. 289ff.

2 OVG Münster, AFP 1977, S. 290; Siehe auch Paptistella, DÖV 1978, S. 500; BVerfGE 12, 259ff.

3 OVG Münster, AFP 1979, S. 290f.

4 Ebd., S. 291

5 Ebd.; vgl. auch Kull, AFP 1977, S. 253

die drahtlose Vermittlung¹.

In einem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs² ging es um die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Verfassung des Freistaates Bayern. Diese bestimmt, daß der Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben wird. Der BayVGh hat diesen Art. 111a Abs. 2 S. 1 BV, der die Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft durch die Verfassung festschreibt, mit der Bayerischen Verfassung, insbesondere mit Art. 110 Abs. 1 BV (Grundrecht auf Freiheit der Meinungsäußerung) und Art. 111a Abs. 1 BV (Gewährleistung der Rundfunkfreiheit) der Bayerischen Verfassung für vereinbar erklärt³.

Begründet wurde dieses Rundfunkmonopol mit den gegenwärtigen technischen, finanziellen und rechtlichen Verhältnissen im Lande Bayern. Diese gestatteten es auch im Jahre 1977 noch nicht von einer wesentlichen Verbesserung bzw. Erweiterung der technischen Verbreitungsmöglichkeiten für Rundfunksendungen auszugehen⁴. Aus dieser Feststellung wird dann die Berechtigung einer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft von Rundfunksendungen hergeleitet, die materiell-rechtlich vom Bundesverfassungsgericht zutreffend erkannt worden sei⁵. Zur Rundfunkveranstaltung im Sinne des Art. 111a Abs. 1 BV und damit inzidenter auch zu den Merkmalen des Rundfunks wird ausgeführt, daß eine solche nur dann vorliege, wenn Zeichen, Bilder oder Töne durch ein elektrisches Medium zum Empfang durch die Allgemeinheit übertragen werde⁶. Nur jene Rundfunkveranstaltungen, die an die Allgemeinheit adressiert seien und von der Allgemeinheit empfangen werden könnten, fielen unter den Schutzbereich der in-

1 OVG Münster, AFP 1977, S. 289, Leitsatz Nr. 1, S. 290

2 Urteil des BayVGh vom 30.6.1977, abgedruckt in Media Perspektiven 1977, S. 478, 486

3 BayVGh-Urteil, Media Perspektiven 1977, S. 478, 486

4 Vgl. dazu auch BVerfGE 12, 205ff.: 31, 314ff.: 57, 295ff.

5 BayVGh-Urteil, Media Perspektiven 1977, S. 486

6 Ebd., S. 481

stitutionellen Rundfunkfreiheit¹.

Weitere mit rundfunkrechtlichen Fragen befaßten Gerichte haben Fragen der Rundfunkorganisation und der Rundfunkaufsicht weiter verdeutlicht².

6. Die Begriffsfestlegungen des Rundfunks in der Literatur

Der Rundfunkbegriff hat in der juristischen Literatur große Differenzen erfahren, wobei die Zahl der um eine vollständige Begriffsbestimmung bemühten Schriften recht groß ist. Teilweise wird dabei versucht, eine abschließende Definition zu geben, teilweise wird eine inhaltliche Festlegung des „Rundfunks“ durch Beschreibung seiner einzelnen Elemente versucht, wobei das Tatsachenwissen um den „Rundfunk“ zugrundegelegt wird. Einige Begriffsbestimmungen heben insbesondere die fernmelderechtliche und kulturell-rechtliche Seite des Rundfunks hervor.

So betont Lerche³, dessen Untersuchung von der Einordnung des Kabelfernsehens unter den Rundfunkbegriff ausgeht, die enge Verzahnung des fernmelderechtlichen und des kulturrechtlichen Rundfunkbegriffs, da aus dem kulturrechtlichen Begriff die technische Seite nie ganz ausgespart werden könne. Unter dem fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff versteht Lerche Funkdienste im Sinne des Fernmeldewesens, deren Aussendungen zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt seien. Für den kulturrechtlichen Rundfunkbegriff bestimmt er den Rundfunk als jede Übermittlung von Nachrichten etc. an die Allgemeinheit unter Benutzung elektrischer Schwingungen, ungeachtet der sonstigen Modalitäten der Übertragung. Unter Allgemeinheit versteht er eine „beliebige Öffentlichkeit“. Jeder Beliebige muß ohne Ansehen seiner Person und Individualität als Empfänger ange-

¹ BayVGH-Urteil, Media Perspektiven 1977, S. 481

² Vgl. OVG Lüneburg, DÖV 1979, S. 170 = JZ 1979, S. 24; VG Mainz, JZ 1979, S. 303

³ Lerche, Rundfunkmonopol, S. 14f., 21, 25, 27, 29ff.

sprochen sein, so daß die Empfänger einen unbestimmten, zufälligen Kreis bilden. Die zahlenmäßige Größe des Adressatenkreises sei ohne Belang. Dem Rundfunkbegriff unterfalle auch das Kabelfernsehen.

Stammler¹ schließt sich den Ausführungen Lerches im Sinne der „beliebigen Öffentlichkeit“ an. Für die so verstandene Allgemeinheit „bestimmt“ ist die Darbietung dann, wenn der Veranstalter über die allgemeine inhaltliche Zielrichtung hinaus einen Empfang durch andere Nichtadressaten tatsächlich ausschließen möchte und er diese Absicht durch bestimmte objektivierte Momente allgemein erkennbar gemacht hat. Darbietung bestimmt er als Information mit Sinngehalt, die sich nicht bloß aus optischen und akustischen Signalen zusammensetzt. Es müsse sich um ein einseitig festgelegtes Informationsangebot handeln; aus diesem Grunde müßten alle interaktiven Kommunikationsformen aus dem Rundfunkbegriff ausscheiden. Das folge aus der Entstehungsgeschichte des Rundfunks, die von Anfang an die Einseitigkeit der Informationsrichtung herausgestellt habe. Als weitere Elemente sieht er die Gleichzeitigkeit der Informationsverbreitung und die Flüchtigkeit des Informationseindrucks an.

Andere Begriffsbestimmungen betonen noch weitere Komponenten, die den Rundfunkbegriff charakterisieren sollen. So definiert Berendes² „Rundfunk“ als die periodische Sendung bestimmter Aussageninhalte („Programme“) unter Benutzung der Fernmeldetechnik („Funk“) an die Allgemeinheit („Rund“-Funk). Funk umfaßt dabei die drahtlose oder drahtgebundene fernmeldetechnische Übertragung, so daß die audio-visuellen Systeme im engeren Sinne³ ausdrücklich vom Rundfunkbegriff nicht umfaßt werden. Allgemeinheit wird nach ihm nicht durch die zahlenmäßige Größe, sondern durch die Beliebigkeit der Adressaten gekennzeichnet.

1 Stammler, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme, S. 10f.; ders. AFP 1975, S. 747f., 750f.

2 Berendes, Staatsaufsicht, S. 35f., 37

3 Vgl. zu den audio-visuellen Systemen im engeren Sinne, 1. Kapitel, B, I

In ähnlicher Weise definiert Scharf¹, jedoch ohne Hervorhebung des kulturell-rechtlichen Aspekts, den Rundfunkbegriff: Rundfunk rechtlich verstanden als die Veranstaltung von Rundfunksendungen, ist schon dann gegeben, wenn Zeichen, Töne und Bilder schlechthin durch ein elektrisches Medium zum unmittelbaren Empfang übertragen werden, gleichviel, ob die Signale von einer Senderstelle aus gesendet und vom Empfänger aufgefangen oder (nieder- oder hochfrequent) über Verbindungsleitungen dem Empfänger zugeleitet werden, sofern der Adressat der Übermittlung die Allgemeinheit, d.h. eine unbestimmte Vielheit von Personen ist.

Im wesentlichen sind es zwei Gründe, die für seine Bestimmung des Rundfunks entscheidend sind. Einerseits ist es das historische Argument, daß auch Bredow² bereits im Jahre 1947 den Rundfunk in ähnlicher Weise festgelegt habe. Andererseits begründet er seine Definition im Hinblick auf die technische Verbreitung der Programme mit den Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts im Ersten Fernsehurteil³; dieses habe als entscheidenden Grund für die Erforderlichkeit einer organisatorischen Sicherung der Rundfunkfreiheit diesen in der Wirkung des Rundfunks als Massenmedium gesehen. Diese Wirkung sei aber nicht abhängig von einer bestimmten Übertragungsart, so daß sich sowohl die drahtgebundene als auch die drahtlose Rundfunkübermittlung unter den Rundfunkbegriff fassen ließe.

Andere Definitionen betonen mehr den Inhalt der Sendungen, also den kulturellen Aspekt. Nach Moser⁴ ist das Programm das Wesentliche am Rundfunk, wie dies auch der allgemeine Sprachgebrauch bestätige. Das Wesen des Rundfunkbegriffs liege in der Darbietung von unterrichtendem, bildendem und unterhaltendem Material für das Ohr (und Auge) durch das Mittel des Funks an jedermann. Das Verhältnis des Funks als Technik zum Rundfunk sei zwei sich überschneidenden Kreisen vergleichbar, deren größere Teile

1 Scharf, BayVBL 1968, S. 337 (340)

2 Bredow, Über die Neuregelung des Rundfunks, 1947

3 BVerfGE 12, 261

4 Moser, JZ 1951, S. 70f., 72, ders. DÖV 1954, S. 389f.

jeweils außerhalb des anderen liegen . Der Funk gehöre zwar nicht zum wesentlichen Kern des Rundfunks, sei jedoch gleichwohl ein Teil davon. Die berühmte Dreiteilung des Rundfunks in Programm, Technik und Organisation wird von ihm abgelehnt, da der Rundfunk mit Aufgaben, wie z.B. der Finanzierung, dem Personalwesen etc. mehr Funktionen als nur diese drei habe¹.

Herrmann² betont insbesondere das Element des zeitgleichen Empfangs der gesendeten Programme. Dies lag bisher in der „strengen“ - technisch bedingten - Einseitigkeit der Rundfunkverteilung begründet. Unter Einbeziehung dieses Merkmals bezeichnet Herrmann den Rundfunk als „Zusammenstellung, Produktion, Verbreitung und zeitgleichen Empfang von hörbaren oder auch sichtbaren Aussagen unterschiedlichen Inhalts im Rahmen periodisch veranstalteter Programme; der Übermittlung von Rundfunkaussagen und -programmen dient die Fernmeldetechnik; Rundfunkaussagen und -programme sind an eine mit „Allgemeinheit“ bezeichnete Vielzahl von beliebigen Empfangspersonen gerichtet.“

Das Argument der Zeitgleichheit des Empfangs - bisher wohl eher deskriptiv zu verstehen - wird durch die neuen Teletextmedien bedeutender werden, da bei Abrufdiensten insoweit eine Abweichung bestehen kann. Herrmann bestimmt insbesondere die Verbreitungstechnik als wesentlich für den Rundfunk³.

Eine weitere Auffassung zum Rundfunkbegriff beschränkt diesen von der fernmelderechtlichen Seite her auf die drahtlose Übermittlung. Nach Demme⁴ ist Rundfunk die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Darbietung aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung. Er knüpft dabei

1 Moser, DÖV 1954, S. 389

2 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 47, 380

3 Vgl. ferner z.B. KTK-Anlageband 2, S. 62; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 52f.; siehe auch die Zusammenstellung der Definitionsversuche bei Lieb, Kabelfernsehen, S. 32 FN 22

4 Demme, Kabelfernsehen, S. 10f., 15, 18, 21, 27

im Rahmen einer historischen Methodik an den ursprünglichen Rundfunkbegriff an, der durch den technisch-physikalischen Vorgang der Erzeugung elektromagnetischer Schwingungen durch Funkentladungen geprägt gewesen sei. Es habe sich jedoch eine Wandlung in der Form vollzogen, daß der technische Vorgang des Sendens seine überragende Bedeutung verloren habe und der materielle Sendeinhalt in den Vordergrund gerückt sei. Die technische Komponente, die früher durch die Ausstrahlung elektromagnetischer Schwingungen in den Äther geprägt gewesen sei, sei jedoch nie völlig verlorengegangen und charakterisiere den Rundfunk auch noch heute.

Lieb geht in seiner Untersuchung noch auf weitere Besonderheiten des Rundfunks ein, wobei er sowohl die drahtlose wie die drahtgebundene Übertragungsart in den Rundfunk miteinbezieht. Er sieht im Rundfunkbegriff einen „konkret-allgemeinen Begriff“ im Sinne der Larenz'schen Lehre, dessen unabgeschlossene Begriffsentwicklung eine deduktive Vorgehensweise verbiete¹. Nachdem er zu dem Ergebnis gelangt ist, daß weder die fernmelderechtliche Seite² noch die kulturell-rechtliche Seite³ des Rundfunkbegriffs eine Einbeziehung von kabelgebundenen Übertragungen in den Rundfunkbegriff ausschließen, versucht Lieb die Besonderheit des für den Rundfunk als Massenkommunikationsmittel kennzeichnenden technischen Verfahrens in Abgrenzung zu Presse und Film zu ermitteln⁴.

Diese Besonderheit bestehe darin, daß die Verbreitung der Informationen nicht durch Vervielfältigung des Nachrichtenträgers, sondern durch Umwandlung der Informationen in elektrische Signale und deren unkörperhafte Übermittlung an entfernte Orte erfolge⁵. Es sei somit der Fernmeldevorgang, insbesondere die gleichzeitige fernmeldetechnische Übertragung einer Aussage an eine Vielzahl entfernter Empfänger, der das Nachrichtenmittel Rundfunk technisch von den ande-

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 37

2 Ebd., S. 52f.

3 Ebd., S. 102f.

4 Ebd., S. 89

5 Ebd., S. 89f.

ren Massenkommunikationsmitteln unterscheide und damit für diesen essentiell sei¹. Auf die konkrete Art der fernmeldetechnischen Nachrichtenübermittlung, also insbesondere die Frage der drahtgebundenen oder drahtlosen Übertragung, komme es nicht an. Es könnten zur Übermittlung von Rundfunkprogrammen die unterschiedlichsten Fernmeldetechniken eingesetzt werden².

Lieb³ sieht die historische Wurzel in der Richtung von Sendungen an eine unbestimmte Personenvielfalt. Entscheidend sei eine faktische Offenheit an das Publikum. Ubiquität heiße nicht universaler Empfang, sondern daß die Sendungen an alle diejenigen gerichtet seien, die technisch empfangen könnten. Kein Rundfunk seien die funktionalen Beziehungen zwischen dem Programmträger und den Teilnehmern an den Sonderfunkdiensten. Zur faktischen allgemeinen Zugänglichkeit müsse noch der Wille des Expedienten kommen, daß nicht nur ein begrenzter Kreis empfangen können sollte. Inhaltliche Kriterien sollten für den Begriff der Allgemeinheit nicht maßgebend sein.

Er verwendet zur Bestimmung des Rundfunks auch dessen Charakter als Massenkommunikationsmittel. Allgemeinheit wird daher auch im Sinne eines dispersen Publikums verstanden, d.h. räumlich voneinander getrennter Individuen oder relativ kleiner an einem Ort versammelter Gruppen, auf die insgesamt die Merkmale der Masse, nämlich Heterogenität, Anonymität, Bindungslosigkeit und Verhaltenshomogenität gegenüber einem Objekt gemeinsamen Interesses, nämlich dem Rundfunkempfang, zutreffen⁴. Er zählt auch das lokale wie das regionale Kabelfernsehen zum Rundfunk im Sinne der Rundfunkgesetze⁵. Gleiches soll für die Verkabelung eines Hauses gelten. Hinsichtlich der Frage des Hotel-, Heim- oder Anstaltsfunks soll Allgemeinheit nicht vorliegen, wenn die Rezipienten durch vertragliche oder vertragsähnliche Be-

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 90

2 Ebd.

3 Ebd., S. 118ff., 121f., 125, 130, 136, 138

4 Ebd., S. 145ff. (152)

5 Ebd., S. 143, 147f., 198

Streitgegenstand dieses Urteils war vor allem die Frage, ob der Bund gemäß Art. 73 Nr. 7 GG zur Regelung der aus Art. 5 GG resultierenden Grundsätze befugt sei, bedingte somit auch eine Auseinandersetzung prinzipieller Art hinsichtlich der Feststellung des Rundfunkbegriffs¹. Das Bundesverfassungsgericht mußte Stellung nehmen zu der Kernfrage, ob dem Monopol des Norddeutschen Rundfunks zur Veranstaltung von Rundfunksendungen aus § 3 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk vom 10.6.1955² Art. 73 Nr. 7 bzw. Art. 5 GG entgegenstehe und überdies das ausschließliche Recht vorbehalte, sendetechnische Anlagen des Hörrundfunks und des Fernsehfunks zu errichten und zu betreiben³. Das Bundesverfassungsgericht hat im wesentlichen folgende Aussagen getroffen:

Der Rundfunk, der sowohl Hörrundfunk als auch Fernseh-
rundfunk umfasse, bediene sich zur drahtlosen Übermittlung des
Programms elektrischer Wellen, die durch Sender ausge-
strahlt werden. Diese Rundfunksender seien Funkanlagen und
damit Fernmeldeanlagen (§ 1 Abs. 1 FAG); sie gehörten zum
Fernmeldewesen im Sinne von Art. 73 Nr. 7 GG⁴. Zum Fern-
meldewesen gehörten nur die technischen Vorgänge des Sen-
dens der Rundfunkdarbietung. Der Rundfunk sei von seiner
politischen und kulturellen Bedeutung her ein kaum zu über-
schätzendes Massenkommunikationsmittel, das nicht Teil,
sondern „Benutzer“ der Einrichtungen des Fernmeldewesens
sei⁵.

Den fernmeldetechnischen Einrichtungen käme im Gegensatz zu
früheren Zeiten seit einigen Jahrzehnten nur noch unterge-
ordnete, dienende Funktionen zu⁶. In Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG
werde der Rundfunk als Institution begriffen; das Fernmel-
dewesen regule als sachnäheres Gebiet nur einen Teilbereich
des Rundfunks⁷.

1 BVerfGE 12, 205ff., 217f., 225ff.

2 Hamb. GLBL. I, S. 197

3 BVerfGE 12, 207, 217f.

4 BVerfGE 12, 205, 226

5 Ebd.

6 BVerfGE 12, 227

7 BVerfGE 12, 228

Der Rundfunk habe daneben auch eine kulturelle Seite¹. Die Veranstaltung von Rundfunksendungen gehöre zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Die Besonderheit des Massenkommunikationsmittels Rundfunk ergebe sich daraus, daß dieser nicht nur „Medium“ der öffentlichen Meinungsbildung, sondern ein „eminenter Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung sei². Der Unterschied zu (den) anderen Kommunikationsmitteln, insbesondere der Presse, liege darin begründet, daß der finanzielle Aufwand für Rundfunksendungen relativ groß und technische Gründe (Frequenzknappheit) nur eine relativ kleine Anzahl von Trägern von Rundfunkveranstaltungen erlauben würden³.

Die aus dieser besonderen Situation des Rundfunks gezogenen Folgerungen für die Anforderungen der Gewährleistung der Rundfunkfreiheit sind jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Zur Festlegung dieser grundsätzlichen Rundfunkaussagen bediente sich das Bundesverfassungsgericht insbesondere der historischen und der teleologischen Auslegungsmethodik⁴.

2. Weitere rundfunkrechtlich bedeutsame Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts

Im Umsatzsteuerurteil⁵ hatte das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden, ob die Fiktion des § 2 Abs. 3 S. 2 Umsatzsteuergesetz vom 29.5.1969, nach der die Tätigkeit der Rundfunkanstalten als gewerbliche gilt, mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Das Gericht prüfte und bestätigte noch einmal die im ersten Fernsehurteil aufgestellten Grundsätze, nachdem es zuvor festgestellt hatte, daß die Regelung des Rundfunkwesens in den Ländergesetzen die im ersten Fernseh-

1 BVerfGE 12, 229

2 Ebd., S. 244, 246, 260

3 Ebd., S. 261

4 Ebd., S. 230

5 BVerfG 31, 315ff.=BVerfG in NJW 1971, S. 1739ff.

urteil aus Art. 5 GG entwickelten Grundsätze verwirkliche¹.

Das Bundesverfassungsgericht hatte im sog. Lebach-Urteil², in dem es um die Ausstrahlung eines Dokumentarspiels über ein schon vier Jahre zurückliegendes Verbrechen an Bundeswehrsoldaten ging, insbesondere das juristische Kernproblem einer Interessenabwägung zwischen der Rundfunkfreiheit einerseits und dem Persönlichkeitsrecht andererseits zu lösen.

In einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Jahre 1971³ setzte sich dieses mit der Freiheit des Rundfunks, insbesondere der Zulässigkeit privater Rundfunkveranstalter, auseinander. Das Bundesverwaltungsgericht knüpfte an das erste Fernsehurteil von 1961 an, erörterte jedoch nicht den Rundfunkbegriff.

Im sog. FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁴ von 1981 wurden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Regelung für die Veranstaltung privater Hörfunk- und Fernsehsendungen näher präzisiert. Es wurde insbesondere eine gesetzliche Regelung für den Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen gefordert, in der Vorkehrungen zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit getroffen werden müssen. Außerdem muß der Gesetzgeber eine begrenzte Staatsaufsicht vorsehen und ein sog. binnenpluralistisches Ordnungsmodell sicherstellen, in dem alle gesellschaftlich relevanten Kräfte Berücksichtigung finden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in einem Beschluß⁵ vom 13.1.1982 zu der Frage Stellung zu nehmen, welche Bedeutung Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (Rundfunkfreiheit) für die Maßstäbe der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zukomme, nach denen bislang als „freie Mitarbeiter“ geführte Mitarbeiter einer Rundfunkanstalt, als festangestellte Arbeitnehmer eingeord-

1 BVerfGE 31, 322

2 BVerfGE 35, 202ff.

3 BVerwGE 39, 159ff.; vgl. ferner auch Rudolf, Urteilsanmerkung zu BVerwGE in NJW 1972, S. 968, in NJW 1972, S. 1292f.

4 BVerfGE 57, 265ff.; BVerfG in NJW 1981, S. 1774ff.

5 BVerfGE 59, S. 231ff.

net werden. Die juristische Problematik konzentrierte sich auf eine Interessenabwägung zwischen dem verfassungsrechtlich legitimierte arbeitsrechtlichen Bestandsschutz einerseits und der Rundfunkfreiheit andererseits¹.

Diese Entscheidungen auf dem Gebiet des Rundfunkrechts setzen sich im wesentlichen mit Ausgestaltung und Umfang der Rundfunkfreiheit auseinander, bringen jedoch keine neuen Aspekte hinsichtlich des Rundfunkbegriffs.

C. Feststellung eines uneinheitlichen Bedeutungsverständnisses des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs und seine Ursache

Wie die Übersicht in Literatur und Rechtsprechung gezeigt hat, wird dem Inhalt des Begriffs Rundfunk in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG kein eindeutiger Inhalt zugemessen, so daß sich im weiteren die Frage nach der zutreffenden Festlegung des Begriffs Rundfunk stellt. Es ist zu berücksichtigen, daß der Rundfunkbegriff des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, der überwiegend mit dem einfachgesetzlichen gleichgesetzt bzw. letzterer für die Verfassung „fruchtbar“ gemacht wird², sowohl in der Umgangs- als auch in der Rechtssprache nicht in einheitlicher Bedeutung Verwendung findet³, wie im weiteren noch zu zeigen sein wird. Für die Frage nach dem zutreffenden Rundfunkbegriff ergibt sich, daß dieser abhängig ist von einem zutreffenden methodischen Ansatz und „richtigen“ Wertungen im Rahmen des jeweiligen Methodenansatzes.

Das methodische Vorgehen bei der Interpretation ist beim überwiegenden Teil der aufgeführten Auffassungen zum Rund-

1 BVerfGE 59, 231, 259

2 Siehe dazu Berendes, Staatsaufsicht, S. 33f.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 21ff.

3 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 4; Krause-Ablaß, RUF 1971, S. 284, 286f.; Stammler, AFP 1975, S. 746

funkbegriff fast völlig unerörtert geblieben. Zum Teil¹ lassen die Darlegungen erkennen, auf welchem Kriterium die Auslegung schwerpunktmäßig basiert. So wird der Auslegung das historische Auslegungskriterium zugrundegelegt und das Ergebnis insbesondere aus der Entstehungsgeschichte abgeleitet. Die Beschränkung auf dieses (einzelne) Kriterium ergibt jedoch nur ein unvollständiges Bild des Begriffs. So wurden bei den Erörterungen zum Rundfunkbegriff auch nicht die Materialien des Grundgesetzes berücksichtigt. Ein vollständiges Erfassen setzt hingegen die Beachtung des (kumulativen) Zusammenwirkens mehrerer Kriterien voraus².

Ein Teil der Darstellungen³ beschränkt sich auf die Übernahme der Feststellungen des sog. ersten Fernsehurteils, teilweise⁴ wird der landesrechtliche Rundfunkbegriff in der Form des Art. 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens als mit dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff übereinstimmend angesehen. Für die Interpretation eines Begriffs bedarf es jedoch eines rationalen und kontrollierbaren Vorgehens, das der Rechtsgewißheit und Voraussehbarkeit von Entscheidungen dient⁵. Die aufgeführten Darstellungen geben nur einen punktuellen Aufschluß über den Entwicklungsverlauf bis zum jeweiligen Auslegungsergebnis.

D. Die Wahl der „richtigen“ Auslegungsmethode als Gebot einer offenzulegenden Vorwertung des Autors

Es stellt sich nunmehr die Aufgabe, die inhaltlichen Kri-

1 Siehe dazu Demme, Kabelfernsehen, S. 10f.; Moser, JZ 1951, S. 70; vgl. auch Lieb, Kabelfernsehen, S. 36f., der seinem methodischen (topischen) Vorgehen eine technische Begründung zugrundelegt

2 In diesem Sinne Larenz, Methodenlehre, 2. Aufl., S. 300f., 308ff. und das Verhältnis der Auslegungskriterien zueinander, S. 320ff; Engisch, Einführung, S. 95; Stammler, AFP 1975, S. 746

3 Vgl. Demme, Kabelfernsehen, S. 20

4 Lerche, Rundfunkmonopol, S. 21; Scharf, BayVBL. 1968, S. 337, 341; M. Forsthoff, AFP 1975, S. 739f.; v. Schoeler, Über die Zulassung lokalen Fernsehens, S. 56ff.; Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, S. 39f.

5 Vgl. dazu Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 300

terien des Rundfunks in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu erarbeiten. Dies erfordert zunächst das Auffinden der zutreffenden Auslegungsmethode, an Hand derer dann der Begriff Rundfunk analysiert werden kann.

Da gerade die Auslegung verfassungsrechtlicher Normen und insbesondere der Grundrechte zu den umstrittensten Gebieten der Jurisprudenz gehört¹, kann diese Problematik im Rahmen dieser medienrechtlichen Untersuchung nicht umfassend gewürdigt werden. Es kann lediglich in selektiver Vorgehensweise eine zusammenfassende Darstellung erfolgen, von der aus der konkrete Problembereich gelöst werden kann.

I. Die normative Wertungsjurisprudenz (Larenz)

Die allgemeinen Grundsätze der juristischen Auslegung, die grammatikalische, systematische, historische und teleologische Interpretation des Gesetzes, wie sie auch der normativen Wertungslehre von Larenz² zugrundeliegen, haben auch in der Verfassungsinterpretation ihre Berechtigung. Die Bedenken, die dagegen erhoben werden und die teilweise³ zur Erhebung der Forderung nach Entwicklung einer spezifisch auf den Verfassungsbereich abgestimmten Auslegungsmethode geführt haben, vermögen letztlich jedoch nicht zu überzeugen. Zwischen der Verfassung als einer Rahmenordnung und dem einfachen Gesetz bestehen zwar gewisse Unterschiede, da letzteres insbesondere eine stärkere normativ-begriffliche Durchbildung aufweist, doch ergibt sich daraus keine spezifische Eigenart der Verfassung, die eine strukturelle Unterschiedlichkeit von einfachem Gesetz und Verfassung zur Fol-

1 Vgl. Larenz, Methodenlehre, 2. Aufl., S. 141ff.; Hesse, Grundzüge, S. 20ff.; Ehmke, in: VVDStRL, Heft 20, S. 53ff.; Kriele, Theorie der Rechtsgewinnung, S. 132ff.; Richter, Bildungsverfassungsrecht, S. 19ff.; Smend, Verfassung und Verfassungsrecht; Böckenförde, NJW 1976, S. 2089.

2 Siehe Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 141ff.; Ossenhöhl, NJW 1976, S. 2100 (2105).

3 Vgl. dazu insbesondere Böckenförde, NJW 1976, S. 2091, 2093, 2097f.

ge hätte¹. Nach Larenz² liegen dem Gesetz, dem für den Rechtsanwender eine Maßstabsfunktion zukomme, eine bestimmte Wertung zugrunde. Eine Rechtsnorm „verstehen“, ver-
lange, die in ihr beschlossene Wertung und ihre Tragweite aufzudecken. Die normative Wertungslehre, die insbesondere die Maßstabsfunktion des Gesetzes anerkennt, geht somit von der unmittelbaren Bindung an das Gesetz gemäß Art. 20 Abs. 3 GG als unabdingbarem verfassungsmäßigem Erfordernis aus³ und wird damit dem Anspruch eines rationalen „offenen“ Verfahrens gerecht⁴.

II. Die Methodik der Verfassungsauslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Die Probleme der Verfassungsinterpretation sind somit nicht grundsätzlich von der Auslegung der übrigen Gesetze verschieden⁵. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die hinsichtlich der Methodik der Verfassungsauslegung nicht einheitlich ist⁶, zeigt diese Tendenz. Das Bundesverfassungsgericht hat sich ausschlaggebend am objektivierten Willen des Gesetzgebers orientiert, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den dieser hineingestellt sei⁷.

Die subjektiven Vorstellungen der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder seien dagegen nicht entscheidend⁸. Lediglich bei nicht ausreichender Bestimmtheit von Wortlaut und systematischem Zusammenhang komme der Entstehungsgeschichte, ergänzt aber durch

1 Vgl. dazu Ossenbühl, NJW 1976, S. 2100, (2106); ferner Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 203f., 273ff.

2 Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 191, 193

3 Siehe dazu auch Böckenförde, NJW 1976, S. 2097

4 Vgl. Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 6f.; Hesse, Grundzüge, S. 20, 24f.; Böckenförde, NJW 1976, S. 2093

5 Larenz, Methodenlehre, 2. Aufl.; S. 148f.; Ossenbühl, NJW 1976, S. 2100 (2106)

6 Ossenbühl, DÜV 1965, S. 649, 653

7 BVerfGE 1, 299 (312); 35, 263 (278)

8 BVerfGE 1, 299 (312); 11, 126 (129f.); 41, 291 (309); 45, 187 (227); 51, 97 (110); vgl. zum Stellenwert der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes bei der Auslegungspraxis des BVerfG, Sachs, DVBL 1984, S. 78

die Staatspraxis, für die Auslegung besonderes Gewicht zu¹. Das Bundesverfassungsgericht betont überdies in verschiedenen Entscheidungen, daß eine Verfassungsvorschrift nicht isoliert ausgelegt werden darf, sondern der Kontext der Gesamtverfassung und in diesem Sinne die einzelnen Normen verstanden und interpretiert werden müssen².

Als einheitliche Ordnung sei das Grundgesetz mit dem Ziel auszulegen, Widersprüche zwischen den einzelnen Regelungen zu vermeiden und eine Vereinbarkeit mit den elementaren Grundsätzen und der Wertordnung des Grundgesetzes zu gewährleisten³. Das Bundesverfassungsgericht hat sich noch nicht mit den Methoden der Verfassungsauslegung theoretisch auseinandergesetzt, so daß eine eingehendere Auseinandersetzung mit seiner Auslegungsmethodik nicht möglich ist. Die allgemeinen juristischen Auslegungsgrundsätze sind bei der Verfassungsinterpretation zu ergänzen durch die aus dem Gesamthalt der Verfassung sich ergebenden Grundentscheidungen sowie der Bevorzugung derjenigen Auslegung, bei der die Wirkungskraft der Norm am stärksten hervortritt⁴.

Diese Modifikationen lassen sich aber auf die elementaren Grundsätze zurückführen, denn aus der Verfassung ermittelte Grundentscheidungen sind schließlich durch grammatikalische, systematische und historische sowie teleologische Auslegung gewonnen worden⁵. Mit dieser „Modifikation“ läßt sich auch die Larenz'sche Methodik mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Fragen der verfassungsrechtlichen Auslegung in Einklang bringen. Da grundlegende sachliche Differenzen in der Ausgestaltung von Verfassung und einfachem Recht nicht bestehen, können sich diese auch nicht in einer differierenden Auslegungsmethodik niederschlagen.

1 BVerfGE 1, 299 (312); 6, 389 (431); 41, 291 (309); 45, 187 (227); 51, 97 (110)

2 BVerfGE 30, 1 (19); 37, 271 (279); 39, 334 (368); 55, 274 (300)

3 BVerfGE 30, 1 (19); 33, 23 (27); 47, 327 (369)

4 BVerfGE 6, 55 (72); 32, 54 (71); 39, 1 (38); 43, 154 (167); 51, 97 (110)

5 Vgl. z.B. BVerfGE 1, 299 (312); 11, 126 (129f.); 30, 1 (19); 37, 271 (279); 39, 334 (368); 41, 291 (309); 45, 187 (227); 51, 97 (110); 55, 274 (300)

Die normative Wertungsjurisprudenz von Larenz erfüllt alle tragenden Auslegungsbestimmtheiterfordernisse, so daß diese Theorie im folgenden zugrundegelegt wird.

E. Die Auslegung des Verfassungsbegriffs Rundfunk in
Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG

I. Zur Klärung des generellen Begriffs Rundfunk

Ob es sich bei dem Wort Rundfunk in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG rechtsterminologisch um einen Rechtsbegriff oder einen Typus¹ handelt, kann in diesem Zusammenhang nicht Gegenstand eingehender Untersuchung sein; es soll lediglich auf die Gefahr eines allzu unkritisch-begrifflichen Normverständnisses aufmerksam gemacht werden².

Der wertende Charakter jeder „Rechtsanwendung“ tritt dann in den Hintergrund, wenn der Tatbestand der anzuwendenden Norm begrifflich fixiert ist, so daß der festgestellte Sachverhalt nur noch unter ihn „subsumiert“ zu werden braucht³. Von einem „Begriff“ im strengen Sinne läßt sich nur dann sprechen, wo es möglich ist, ihn durch die vollständige Angabe der ihn kennzeichnenden Merkmale eindeutig zu definieren. Der Sinn einer solchen Definition ist der, daß „nur dann und immer dann“, wenn die sämtlichen Merkmale des Begriffs an irgendeinem Objekt anzutreffen sind, dieses Objekt unter den Begriff subsumiert werden kann⁴.

Das Wort Rundfunk ist als ein benannter Begriff zunächst ein Element der sprachlichen Kommunikation. Die Begriffe im Sinne der Sprache sind zu unterscheiden von den Ele-

1 Vgl. Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 194ff., 443ff.; Engisch, Die Idee der Konkretisierung, S. 237ff.; Krause-Ablaß, RUF 1971, S. 244ff.; Leenen, Typus und Rechtsfindung; Wittmann, Rundfunkfreiheit, dort zu der mit der Legaldefinition im Gebührenstaatsvertrag vom 5.12.1974 nahezu wörtlich übereinstimmenden Verfassungsdefinition des österreichischen „Rundfunks“, S. 17; Funk, Öffentlich-rechtliche Fragen des Kabelfernsehens, S. 16

2 Vgl. dazu auch Lieb, Kabelfernsehen, S. 36

3 Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 194

4 Ebd. und S. 432

menten des gedanklichen Inhalts der sprachlichen Kommunikation, den Begriffen im Sinne der Logik¹. Begriffe im Sinne der Logik werden insbesondere in den Naturwissenschaften verwendet². Im Bereich der Rechtswissenschaft spielen sie keine Rolle, da die zu beurteilenden Sachverhalte meist überaus komplex sind und in ihren Elementen nicht exakt feststehen³. Überdies ist zu berücksichtigen, daß sich die juristischen Begriffe an der Umgangssprache orientieren, diese jedoch begrifflicher Schärfe im Sinne der Logik entbehrt⁴. Dieses eingeschränkte Exaktheitserfordernis der juristischen Begriffe ergibt sich auch aus der Unterteilung der juristischen Begriffe in einen relativ exakten Begriffskern und einen weniger exakten Begriffshof⁵.

Doch Worte bezeichnen nicht nur Begriffe, sondern auch Typen. Beides sind Elemente der sprachlichen Kommunikation mit spezifischer Bedeutung. Die spezifische Bedeutung des Begriffs ist dabei rational definiert, die des Typus emotional⁶. Der umgangssprachliche Sprachverkehr verwendet Typen, da er auf Schnelligkeit und Vielzahl von Sprachvorgängen angewiesen ist⁷. Der Typus als Denkform ist ebenfalls durch eine Merkmalsmehrheit gekennzeichnet, doch sind die einzelnen Merkmale nicht konstitutiv, vielmehr besteht eine unterschiedliche Intensität der Merkmalsausprägungen bis hin zum gänzlichen Fehlen eines oder mehrerer typischer Merkmale. Er stellt somit ein elastisches Merkmalsgefüge dar und bildet im Vergleich zum Begriff eine graduelle Abstufbarkeit der einzelnen Merkmale⁸.

Eine exakte Definition vermag der Typus somit nicht zu geben; er ist lediglich (teilweise) Vorstufe der begrifflichen Abstraktion⁹, hat also eine geringere Abstraktions-

1 Krause-Ablaß, RUF 1971, S. 284

2 Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 298

3 Ebd., S. 189; Leenen, Typus und Rechtsfindung, S. 31

4 Krause-Ablaß, RUF 1971, S. 284ff.; Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 289f.; Leenen, Typus und Rechtsfindung, S. 32

5 Engisch, Die Idee der Konkretisierung, S. 285

6 Krause-Ablaß, RUF 1971, S. 284f.

7 Ebd., S. 285

8 Leenen, Typus und Rechtsfindung, S. 34f., 54

9 Engisch, Die Idee der Konkretisierung, S. 247

höhe als der Begriff. Die sprachliche Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse bedarf der rationalen Bestimmung der grundlegenden Sprachelemente, erfordert also den Begriff. Dabei ist der sprachliche Begriff nicht ohne Zusammenhang mit dem ihm entsprechenden Typus zu sehen. Typus und Begriff sind aufeinander hinwendbar, wobei die Abgrenzung des generellen Begriffs (Rundfunk) ein Ausgehen von der Grundlage des Typus erfordert¹.

Für die Abgrenzung eines generellen sprachlichen Begriffs muß als Grundlage von der Gesamtheit aller Vorgänge des Sprachverkehrs, die sich auf den Begriff beziehen, ausgegangen werden. Die Basis des Sprachverkehrs stellen dabei die Sprachvorgänge der Umgangssprache dar². Dem umgangssprachlichen Typus entspricht der Begriff, der die in dem Typus enthaltenen inhaltlichen Faktoren als spezifische Unterschiede offenlegt³. Da sich die juristische Methodenlehre weitgehend nur am juristischen Begriff orientiert⁴, kann sie den Besonderheiten eines Typus nicht gerecht werden. Es müßte dazu ein, neben den herkömmlichen Methoden, neues typologisches Rechtsfindungsverfahren entwickelt werden⁵.

Aus diesem Grunde wird der Begriff „Rundfunk“ im weiteren Verlauf der Untersuchung im Sinne eines „geklärten“ juristischen Begriffs verwendet, wie dies im medienrechtlichen Schrifttum auch allgemein üblich ist⁶. Der Typus muß also in den entsprechenden Begriff durch methodische Interpretation, hier nach der gewählten Larenz'schen Auslegungsmethodik, umgesetzt werden⁷.

1 Krause-Ablaß, RUF 1971, S. 285

2 Ebd.

3 Ebd., S. 286

4 Leenen, Typus und Rechtsfindung, S. 172f.

5 Ebd., ein solches typologisches Rechtsfindungsverfahren hat Leenen nur für den spezifischen Bereich des (besonderen) Vertragsrechts in Grundzügen beschrieben, S. 177f.

6 Vgl. Lerche, Rundfunkmonopol, S. 14ff.; Berendes, Staatsaufsicht, S. 32ff.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 21ff.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 32ff.

7 Siehe dazu auch Krause-Ablaß, RUF 1971, S. 286; ferner Leenen, Typus und Rechtsfindung, S. 54, 56

II. Die Auslegungskriterien der Larenz'schen Interpretationsmethodik

1. Die wörtliche Auslegung

Die Auslegung beginnt zur ersten Orientierung mit dem Wortsinn einer Textstelle; der mögliche Wortsinn legt auch zugleich die Grenzen der eigentlichen Auslegung fest¹. Der Gesetzgeber bedient sich weithin einer besonderen juristischen Fachsprache, die sich im allgemeinen an der Umgangssprache orientiert. Gleichwohl können sich aufgrund unterschiedlicher Begriffspräzisionen auch unterschiedliche Bedeutungen herausbilden. Auch unterliegt der Wortlaut den Wandlungen des Sprachgebrauchs, so daß zunächst vom Sprachgebrauch zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes ausgegangen werden muß, bevor der Sprachgebrauch im gegenwärtigen Zeitpunkt analysiert werden kann².

a. Der Rundfunk als Erfahrungsgegenstand geschichtlicher Begriffsentwicklung

Das Bedeutungsverständnis des Rundfunks sowohl in der allgemeinen wie in der spezifisch juristischen Sprachverwendung ist eng verknüpft mit der historischen Rundfunkentwicklung seit der erstmaligen technischen Verwendung des neuen Rundfunkmediums³.

Es wird bei kaum einem juristischen Gegenstand so häufig die geschichtliche Entwicklung als Interpretationshilfe herangezogen, was sich daraus erklärt, daß der Rundfunk als Gegenstand der Erfahrung sich einer Realdefinition entzieht⁴. Es wird im folgenden daher kurz die Rundfunkbegriffsentwicklung skizziert, um im Anschluß daran die

1 Vgl. Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 307, 311; Jarass, Massenmedien, S. 155

2 Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 307, 309f.; Stammler, AFP 1975, S. 746

3 Vgl. dazu insbesondere Lieb, Kabelfernsehen, S. 55ff.

4 Ebd., S. 36 m.w.N. ; ferner Sachs, DVBL 1984, S. 78

Frage nach einem eventuellen sprachlichen Bedeutungswandel beantworten zu können¹. Dabei sollen auch die beiden Wortkompositionen „Rund“ und „Funk“ und ihr Verhältnis zueinander einer Klärung zugeführt werden.

Die Entstehung des Wortes Rundfunk wird auf einen Vortrag von Hans Bredow im Kreise der „Weltwirtschaftlichen Gesellschaft“ im Juni 1921 zurückgeführt, in dem er damit eine neue Anwendung drahtloser Telephonie kennzeichnete². Bis zum Jahre 1923 stellte der Rundfunk kein eigenständiges Nachrichtenmittel dar, sondern war ein Ausdruck für den Zeichenfunk, der an das Morsealphabet gebunden und somit nicht Worte oder Töne übertragen konnte. Für die drahtlose Telephonie wurde dagegen der Begriff „Rundspruch“ verwendet³. Als die Tonübermittlung durch die Einführung der Röhrensender selbstverständlich geworden war, wurde unter der Bezeichnung „Rundfunkdienst“ sowohl der Zeichen- als auch der Sprechfunk zusammengefaßt⁴.

Vom technischen Standpunkt aus betrachtet war allerdings die Bezeichnung „Rundfunk“, wie auch alle anderen mit „Funk“ zusammengesetzten Ausdrücke auf dem Gebiet der drahtlosen Telegraphie und Telephonie überholt, als sie für ein neues Anwendungsgebiet im Bereich des Telegraphenwesens gewählt wurde. Für die Klärung der Wortentstehung Rundfunk muß zunächst von den beiden Wortzusammensetzungen „Rund“ und „Funk“ ausgegangen werden. Die für die Übertragung von Tönen bzw. Signalen notwendigen elektromagnetischen Wellen wurden mittels Funkentladungen erzeugt und konnten zunächst nur einen Raum von mehreren Metern drahtlos überbrücken. Dieses Verfahren ging auf die grundlegenden theoretischen Untersuchungen von Heinrich Hertz im

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 37, 55ff.

2 Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 20; Fette, Film und Recht 1969, S. 289; Demme, Kabelfernsehen, S. 13; vgl. ferner Lieb, Kabelfernsehen, S. 55 ff (68) m.w.N.; Lerg, Rundfunkpolitik, S. 25, der insbesondere (auch) die Begriffsprägung durch Bredow anzweifelt.

3 Vgl. Lerg, Rundfunkpolitik, S. 24ff.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 69

4 Lerg, Rundfunkpolitik, S. 26; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 20; Lieb, Kabelfernsehen, S. 69

Jahre 1888 über die „Ausbreitung“ der elektrischen Kraft zurück¹. Die ursprünglichen „Funkengeräte“ ermöglichten zwar die drahtlose Telegraphie, also die Zeichenübermittlung, kaum zufriedenstellend aber die Sprachübermittlung. Denn die Funkenzahl und damit die Zahl der Schwingungen war bei dieser Methode der „Knall“- bzw. „Knarrfunken“ begrenzt². Durch die Weiterentwicklung der ursprünglich als Empfangsverstärker konstruierten Röhre für die Erzeugung von kontinuierlichen und ungedämpften Schwingungen kamen die „Funken“- Sender vor allem für die Aussendung mit guter Tonqualität nicht mehr in Betracht. Die ersten offiziellen Rundfunksendungen in Deutschland aus dem VOX-Haus in Berlin vom 29. Oktober 1923 an wurden nicht mehr „gefunkt“, sondern über einen Röhrensender ausgestrahlt³.

Somit hatte der „Funk“ nur in der Pionierphase der drahtlosen Nachrichtenübermittlung eine für den physikalischen Vorgang der Schwingungserregung beschreibende Bedeutung. Der Wortbestandteil „rund“ bezeichnet den Vorgang der räumlich sich allseitig (d.h. rund) ausbreitenden Wellen im Gegensatz zur gerichteten Hochfrequenzschwingung. Dabei verläuft die Ausbreitung nicht nur eindimensional nach allen Seiten, also rund, sondern vom Erregungszentrum aus dreidimensional nach allen Richtungen, also radial (daher auch das international gebräuchliche Wort „Radio“)⁴.

Der Rundfunk bildete nach 1926 die Abgrenzung zu den Rundfunksonderdiensten, die nach 1930 zur besseren Unterscheidung vom „Rundfunk“ gewerbliche Funknachrichtendienste (wie z.B. der Wirtschaftsfunk, Pressefunk, Hochsee- und Sportfunk) bzw. als Sammelbegriff für gewerbliche Funkdienste bezeichnet wurden. Mit dieser begrifflichen Aufspaltung wird deutlich, daß „rund“ von da an eine spezifische Art

1 Vgl. insbesondere Lieb, Kabelfernsehen, S. 55f.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 20; Lerg, Rundfunkpolitik, S. 24

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 56

3 Ebd., S. 56f. m.w.N.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 20; Lerg, Rundfunkpolitik, S. 92f.

4 Siehe dazu Lieb, Kabelfernsehen, S. 65ff., 70 m.w.N.; Demme, Kabelfernsehen, S. 13; Krause, Die Zuständigkeit, S. 23; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 20

des Einsatzes und der Wirkung des Nachrichtenmittels Funk kennzeichnete, denn nicht nur bei der Verbreitung von Rundfunksendungen handelt es sich um „rund“-gefunkte Informationen, sondern auch bei der Übermittlung von gewerblichen Nachrichten¹. Der traditionelle Rundfunkbegriff beinhaltete somit zunächst den technisch-physikalischen Prozeß der Erzeugung elektromagnetischer Wellen mittels Funken und deren Ausbreitung nach allen Richtungen.

Nachdem also zunächst der technische Aspekt im Vordergrund gestanden hatte², läßt sich im weiteren feststellen, daß dem Rundfunk auch weitere Bedeutungsgehalte zugeschrieben wurden. Dabei soll zunächst auf die Definition von Hans Bredow aus dem Jahre 1927 hingewiesen werden: „Der Rundfunk ist keine Erfindung, denn er beruht auf der selbstverständlichen Ausnutzung der Rundwirkung der von Heinrich Hertz 1888 in Karlsruhe entdeckten Wellen, mittels derer es möglich ist, von einer Stelle aus ohne Leitungsverbindung gleichlautende Nachrichten und Darbietungen an beliebig viele Aufnahmestellen gleichzeitig zu übermitteln“³.

Aber auch weitere Definitionen⁴ beinhalten den kulturellen Aspekt neben der Angabe der rein technischen Funktionsweise. So gibt Hoffmann⁵ (1932) die folgende Begriffsbestimmung: „Rundfunk bedeutet die drahtlose Übermittlung von Vorträgen, Nachrichten und Darbietungen künstlerischen, belehrenden,

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 69f.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 20

2 Sturm, Masse, S. 53; Leiling, Funk, S. 15; Lieb, Kabelfernsehen, S. 36f.; Lerg, Rundfunkpolitik, S. 63; siehe auch BVerfGE 12, 208

3 Bredow, Vier Jahre Deutscher Rundfunk, S. 9

4 Vgl. ferner die Rundfunkbestimmung des Württembergisch-Badischen „Radiogesetzes“ vom 6. April 1949 (Gesetz Nr. 1039, Reg.Bl. der Regierung Württemberg-Baden 1949, S. 71), die auf einen Vorschlag von Hans Bredow zurückgeht; ferner die ähnlich lautende Definition in § 3 Abs. 3 des Staatsvertrags über den Südwestfunk vom 27. August 1951 („Aufgabe des SWFs“) abgedruckt bei Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 16f. FN 4, sowie die weiteren dort aufgeführten Definitionen.

5 Hoffmann, DJZ 1932, Sp. 779; vgl. ferner auch in der chronologischen Zusammenstellung der Definitionen des Rundfunks bei Lieb, Kabelfernsehen, S. 35 FN 22 Nr. 2, die ähnlich lautende Definition von Budischin (1938)

unterhaltenden und sonst weitere Kreise der Bevölkerung interessierenden Inhalts."

Ähnlich definiert auch Eckert¹ (1941): „Der Rundfunk ist ein Mittel, das in der Form der drahtlosen Telephonie auf dem Wege über Sender und Empfänger gleichzeitig einem räumlich und zahlenmäßig beliebig ausgedehnten Hörerkreis regelmäßig hörbare Stoffe unterhaltender, belehrender, unterrichtender und künstlerischer Art bietet." Einen weiteren, über die beiden bisherigen Aspekte hinausgehenden Gesichtspunkt, gibt die Beschreibung des Rundfunks durch Neugebauer² aus dem Jahre 1932: „Das Wort Rundfunk ist vieldeutig. Man kann darunter (Begriffsbestimmung A) die Verbreitung von Schallwellen unter Benutzung Hertz'scher Wellen mit der dadurch bedingten gleichzeitigen Rundwirkung für eine unbestimmte Vielzahl von Personen verstehen einschließlich der hierzu verwendeten technischen Vorrichtungen für das Aussenden und Aufnehmen der Schallwellen.... .

Viele gebrauchen das Wort „Rundfunk" in anderer Bedeutung, nämlich als die Unternehmungen und Einrichtungen zur Beschaffung des rundfunkmäßig zu verbreitenden Stoffes und zu seiner akustischen Wiedergabe vor dem Mikrophon der Sendeeinrichtungen.

Dieser Begriff B erfaßt den „Rundfunk" nicht vom Sender oder vom Empfänger, sondern von der „Rundfunkgesellschaft" aus. „Rundfunk" kann endlich (Begriffsbestimmung C) auch beide Erscheinungsformen zusammenfassen. „Rundfunk" ist danach die Beschaffung und die akustisch wahrnehmbare, einer fernmelderechtlichen Übermittlungsweise zugängliche Wiedergabe von Mitteilungen oder Darbietungen, sowie auch der Vorgang ihrer fernmelderechtlichen Verbreitungsform mit Hilfe Hertz'scher Wellen."

1 Eckert, Der Rundfunk als Führungsmittel, S. 30

2 Neugebauer, Zeitschrift für Eisenbahn- und Verkehrsrecht, Bd. 52, 1932, S. 305, zit. nach Lieb, Kabelfernsehen, S. 34 FN 22 Nr. 2

Neugebauer¹ fügt also der rein technischen (A) noch einen institutionellen (B) Aspekt und schließlich als Zusammenfassung beider Aspekte einen technisch-institutionellen Bedeutungsgehalt hinzu. Die Zusammenfassung der Begriffsbestimmung (C) beinhaltet darüber hinaus auch den kulturellen Bereich der Inhalte, die auf fernmeldetechnische Weise verbreitet werden.

Einen Hinweis auf den Organisationscharakter des Rundfunks enthält auch der „Versuch einer Begriffsbestimmung“ von Waldemar Glaser (1940)²: „Rundfunk ist die organische Einheit von Technik, Sendegut und Empfang, wobei ein Staat als Hoheitsträger alle Lebensäußerungen der Nation mit Hilfe elektromagnetischer Wellen zur unmittelbaren und gleichzeitigen Entgegennahme für einen räumlich unbegrenzten wie zahlenmäßig unbestimmten Personenkreis in hör- oder seh- mäßig bedingter Form verbreiten kann.“

Bezeichnend ist es, daß diese Begriffsbestimmung in der Zeit des Dritten Reiches entstanden ist. In dieser Zeit legte man keinen Wert auf eine ganzheitliche Erfassung des Begriffs Rundfunk, sondern meinte immer nur Inhalt und Nutzung des Instruments Rundfunk³. So bezeichnete Adolf Hitler in seiner Schlußansprache auf dem Reichsparteitag der NSDAP 1936 (14. September) den Rundfunk als „ein totales Instrument der nationalsozialistischen Weltanschauung. Was er in seinen Sendungen ausstrahlt, ist schlechthin die Repräsentation des politischen, kulturellen und völkischen Lebens der nationalsozialistischen Volksgemeinschaft und damit höchster Ausdruck eines umfassenden publizistischen Wollens.“⁴ Rundfunk wurde hier vom rein kul-

1 Dieses neue Begriffsverständnis, das seit dieser Zeit (1932) und auch später noch nachzuweisen ist, geht insbesondere auch mit den sich im Jahre 1923 konstituierenden privaten Rundfunkgesellschaften und deren weiterer Entwicklung einher.

2 Waldemar Glaser: „Was ist Rundfunk?“, Begriffsbestimmung zit. nach Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 17

3 Siehe dazu Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 18

4 Vgl. auch die Rundfunkbeschreibung von Richard Kolb, „Der Rundfunk als Vermittler der alten und Schöpfer einer neuen Kultur“, Definitionsangabe zit. nach Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 18 m.w.N.

turell-organisatorischen Aspekt her verstanden.

Die hier dargestellten Bedeutungsgehalte der verschiedenen Rundfunkbegriffe haben nur selektiven und exemplarischen Charakter und vermögen keine erschöpfende Auflistung aller seinerzeit existierenden Rundfunkbegriffe zu geben. Doch scheinen damit die hauptsächlich vorherrschenden Begriffsverständnisse erfaßt zu sein, denn wie die zusammenfassenden Definitionsübersichten bei Demme¹, Lieb² und Pohle³ zeigen, beinhalteten die Definitionen im juristischen wie technischen und soziologisch-publizistischen Bereich die aufgezeigten, verschiedenen Begriffsbedeutungen. Der Rundfunk zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes wies somit weder im allgemeinen noch im spezifisch juristischen Sprachgebrauch einen übereinstimmenden Bedeutungsgehalt auf.

b. Das aktuelle Begriffsverständnis im allgemeinen wie im spezifisch juristischen und publizistisch-soziologischen Sprachgebrauch

Wie bereits die Definitionsübersicht zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff gezeigt hat⁴, besteht auch heute (noch) kein einheitliches Begriffsverständnis im Rundfunkbereich.

So definiert Lerche⁵ beispielsweise den Rundfunk als jede Übermittlung von Nachrichten etc. an die Allgemeinheit unter Benutzung elektrischer Schwingungen, ungeachtet der sonstigen Modalitäten. Die beiden aufgeführten Aspekte, d.h. der technische und der kulturelle Aspekt, werden dem Rundfunk überwiegend in der juristischen Literatur⁶ zugeschrieben. Für Moser⁷ ist jedoch das Programm das Wesentliche am

¹ Demme, Kabelfernsehen, S. 21ff.

² Lieb, Kabelfernsehen, S. 33 FN 22

³ Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 16ff.

⁴ Vgl. dazu 3. Kapitel, B, II, 6

⁵ Lerche, Rundfunkmonopol, S. 21

⁶ Vgl. Berendes, Staatsaufsicht, S. 37; Scharf, BayVBL. 1968, S. 337 (340); Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 47; Lieb, Kabelfernsehen, S. 35 FN 22 Nr. 2, S. 52f., 102f.

⁷ Moser, JZ 1951, S. 70f., DÖV 1954, S. 389ff.

Rundfunk, wie er dies auch im allgemeinen Sprachgebrauch bestätigt zu sehen glaubt. Dieser kulturelle Bereich wird auch betont von Leiling¹, der feststellt, daß „Funk zunächst ein Kind der Technik ist. Inzwischen aber denkt man daran kaum mehr. Heute (1959) bedeutet Rundfunk Sendung, Inhalt, Nachricht, Vortrag, Musik, Unterhaltung, Belehrung, etc." Für ihn stellt der Rundfunk weiter ein Machtphänomen dar, das sich darin manifestiert, daß sich der Rundfunk, obgleich von flüchtigem Eindruck, doch zu einem weltumfassenden Verbindungsmittel entwickelt hat².

Auch im publizistischen Bereich werden zumeist der kulturelle und der technische Bereich bei der Rundfunkbeschreibung berücksichtigt: Nach Dovifat³ „übermittelt der Rundfunk drahtlos-elektrisch einer räumlich getrennten, fast unbegrenzten Hörerzahl Nachrichten, Hörberichte, Hörbilder oder lebendig unmittelbare (live-)Übertragungen von Zeiterignissen durch die gesteigerte Lautung des Mikrophons."

Daneben läßt sich auch heute ein Rundfunkverständnis feststellen, das den Rundfunk als eine Verbindung von kultureller und technischer Institution ansieht. So ist nach Bruhn⁴ der „Rundfunk die Gesamtheit aller organisatorischen, geistigen (d.h. programmlichen) und technischen Einrichtungen, die dazu dienen, Rundfunkprogramme (Sehfunk) in gleichzeitiger Verbindung von Bild und Ton an ein allgemeines Publikum zu übermitteln." Ein solches Begriffsverständnis kann auch dem ersten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts⁵ entnommen werden, wonach die kulturell-rechtliche Seite des Rundfunks zwar von seiner fernmelde-rechtlichen Seite prinzipiell unabhängig ist, dennoch beide Seiten nur unterschiedliche „Teilbereiche" eines einheit-

1 Leiling, Funk, S. 15f.

2 Ebd., S. 17f.; vgl. auch Wahrig, dtv-Wörterbuch der deutschen Sprache, der eine synonyme Verwendung des Rundfunks mit Radio (Hörfunk) konstatiert, S. 643, Stichwort: Rundfunk

3 Dovifat, Hdb. Publ., Bd. 1, S. 236; vgl. auch Koszyk/Preuys, Hdb. der Massenkommunikation, S. 279; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 23 FN 9

4 Bruhn, Fernsehen, in: Dovifat, Hdb. Publ., Bd. 2, S. 409

5 BVerfGE 12, 205, 228

lichen Gegenstandes darstellen.

Daß auch hinsichtlich der technischen Verbreitungsform erhebliche Verständnisunterschiede bestehen, d.h. ob die Verbreitung mittels Kabel auch unter den Rundfunkbegriff fällt, zeigt sehr plastisch die gründliche Zusammenstellung der Definitionen bei Lieb¹. Somit läßt sich abschließend feststellen, daß sowohl zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes als auch heute, im allgemeinen wie im spezifisch juristischen und auch im publizistisch-soziologischen Sprachgebrauch zahlreiche, zum Teil stark voneinander divergierende, Begriffsverständnisse des Wortes Rundfunk existieren.

2. Die systematische Auslegung des Rundfunkbegriffs

Nachdem bei der Auslegung des Wortsinns eine Varietät von Bedeutungsgehalten des Rundfunks konstatiert worden ist, wird nunmehr an Hand des systematischen Zusammenhangs des Begriffs Rundfunk dessen Bedeutungsinhalt untersucht. Das Kriterium des Bedeutungszusammenhangs verlangt in erster Linie die Berücksichtigung des Kontextes, wie sie zum Verständnis jeder zusammenhängenden Rede oder Schrift erforderlich ist².

Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, der neben der Pressefreiheit die „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film“ gewährleistet, ist die einzige Norm des Grundgesetzes, in der der „Rundfunk“ expressis verbis genannt wird. Die Formulierung der Freiheit der Berichterstattung „durch Rundfunk“ läßt sich dabei einerseits im Sinne eines institutionellen Verständnisses auffassen, wie auch andererseits als Recht des Einzelnen, sich des Mediums Rundfunk zur Verbreitung einer Aussage zu bedienen³.

¹ Lieb, Kabelfernsehen, S. 33 FN 22 Nr. 1, 2, 3

² Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 315

³ Vgl. dazu auch Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 52ff. mit eingehender Analyse der Materialien zum Grundgesetz, sowie S. 143ff., 304; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 411ff.

Die Stellung des Rundfunks zwischen Presse und Film, die beide Mittel der Massenkommunikation sind, bestätigt wiederum, daß es sich auch beim Rundfunk um ein Massenmedium handelt und braucht somit systematisch nicht weiter vertieft zu werden.

Das Verhältnis des Art. 5 Abs.1 S. 2 GG zu Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG läßt sich zunächst dahingehend charakterisieren, daß die Stellung der Medien in Satz 2 im Anschluß an die individuelle Meinungs- und Informationsfreiheit deren besonderen kommunikativen Bezug hervorhebt. Alle drei Medien zeichnen sich durch einen spezifischen Öffentlichkeitsbezug aus, was sich aus ihrer Charakterisierung als Massenkommunikationsmittel ergibt. In Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG werden verschiedene Grundrechte für „Jeden“ garantiert, während Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eine spezielle Freiheitsgewährleistung der freien Meinungsäußerung durch die Massenmedien darstellt¹.

3. Die historische Auslegung des Rundfunkbegriffs

Nach Larenz² muß unterschieden werden zwischen der Regelungsabsicht, den Zwecken und ihrer Rangfolge sowie den Grundentscheidungen des Gesetzgebers auf der einen Seite und den konkreten Normvorstellungen der an der Beratung und Abfassung des Gesetzestextes beteiligten Personen auf der anderen Seite. Als „Wille des Gesetzgebers“, der sich durch das Gesetz verwirklicht, kann man nur die in der Regelungsabsicht beschlossenen oder aus ihr folgenden Zwecke, Wertsetzungen und Grundentscheidungen bezeichnen, zu denen die am Gesetzgebungsakt Beteiligten in der Tat Stellung genommen haben. An ihnen hat sich die Auslegung in erster Linie zu orientieren, da nur so die vorrangige Rolle der Rechtsschöpfung und -konkretisierung gewahrt werden kann.

¹ Vgl. auch König, Teletexte, S. 17, 82; Bismark, Neue Medientechnologien, S. 153; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 394, 407f., 423

² Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 316f.

Auskunft über die Normvorstellungen der Gesetzesverfasser ergibt häufig die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Diese wiederum ist nur zu interpretieren auf dem Hintergrund der von dem damaligen Gesetzgeber vorgefundenen Normsituation¹. Nachdem die Auslegung des Wortlauts das damalige (unterschiedliche) Begriffsverständnis erhellt hat, werden nunmehr die realen Gegebenheiten des Rundfunks im Jahre 1949 kurz abgesteckt, wobei ein kurzer Rekurs auf dessen historische Entwicklung als unerlässlich erscheint². Die Entwicklung des Rundfunks (Hörfunk und Fernsehen) als geschichtlicher Erfahrungsgegenstand des Jahres 1948/49 hat mit Sicherheit Rückwirkungen auf das konkrete Verständnis der Verfasser des Grundgesetzes gehabt und bestimmt somit das weitere Vorgehen.

a. Die vom Verfassungsgesetzgeber vorgefundene Normsituation unter Einbeziehung der historischen Rundfunkentwicklung

Die Kompetenz über das Funkwesen, zu dem auch der Rundfunk in technisch-fernmelderechtlicher Hinsicht gehörte³, nahm das Deutsche Reich auf Grund seiner Kompetenz über das Telegraphenwesen in Anspruch. Die dem Telegraphengesetz nachfolgenden fernmelderechtlichen Gesetze, die sogenannte Funkgesetznovelle des Jahres 1908 bis zu den im Zeitpunkt des Rundfunkbestehens erlassenen Regelungen wie die FunkVO (1924) und das Fernmeldeanlagen-gesetz, konkretisierten damit das bereits dreißig Jahre vor Entstehung des Rundfunks

1 Schmidt, Rundfunkgewährleistung, S. 71; Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 319; Müller, Juristische Methodik, S. 268; vgl. auch Bismarck, Neue Medientechnologien, S. 69

2 Siehe dazu insbesondere auch Lieb, Kabelfernsehen, S. 36f. 54ff., der gerade auch die historische Bedeutung des empirischen Gegenstandes „Rundfunk“ betont; ebenso BVerfGE 12, 208ff.; „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 403

3 Vgl. dazu 3. Kapitel, B, 1; 3. Kapitel, E, II, 1a

entstandene Funkhoheitsrecht des Reiches¹. Der Rundfunk selbst wurde privatwirtschaftlich durch neun verschiedene regionale Gesellschaften und die Deutsche Welle betrieben. 1925 wurde die Reichs-Rundfunkgesellschaft mbH als Dachorganisation für alle Rundfunkgesellschaften gegründet. Die Reichspost erhielt 51% des Gesellschaftskapitals aller Rundfunkgesellschaften. Die Gesellschaften wurden durch einen Rundfunkkommissar kontrolliert, zu dem Staatssekretär Bredow ernannt wurde². Für die Überwachung der Programmgestaltung wurden sogenannte Überwachungsausschüsse eingesetzt, deren Mitglieder von den jeweils betroffenen Landesregierungen und der Reichsregierung ernannt wurden. Als weiteres Überwachungsorgan fungierten die Kulturbeiräte³.

Nach der nationalsozialistischen Machtergreifung wurde der Rundfunk schrittweise gleichgeschaltet. Man überführte den Rundfunk aus dem Ressort der Reichspost in das des Reichsministers für Volksaufklärung und Propaganda, wobei lediglich der technische Bereich in der Kompetenz der Post verblieb⁴.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden die beschlagnahmten Sender von den alliierten Militärbehörden selbst betrieben und die Post vom sendetechnischen Bereich ausge-

1 Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 33; Lerg, Rundfunkpolitik, S. 29ff. m.w.N.; BVerfGE 12, 224, 226f.

2 Siehe zur Entwicklung dieser ersten Rundfunkorganisation, Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 25ff., 58, 63, 68; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 34ff., 40ff., 44, 48; Lerg, Rundfunkpolitik, S. 31ff., 58ff., 78ff., 90ff., 148ff., 184ff., 223ff.

3 Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 58, 63f., 66ff., 73f.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 51ff. mit teilweisem Abdruck der Bestimmungen über die Befugnisse der Überwachungsausschüsse(B) und den Bestimmungen über die „Befugnisse und Tätigkeit der Kulturbeiräte“ (ccc); Lerg, Rundfunkpolitik, S. 235, 238, 247ff., 259ff., 267ff., 372ff.; BVerfGE 12, 208; vgl. zur weiteren Entwicklung bis zur Machtergreifung durch die Nationalsozialisten, Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 75ff., 80ff.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 91ff., 123ff.; Lerg, Rundfunkpolitik, S. 372ff., 454ff.; BVerfGE 12, 209f.

4 Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 168, 172f., 189ff., 210; ausführlich Diller, Rundfunkpolitik, S. 79ff., 93ff., 198ff. m.w.N.

schlossen¹. Nachdem die Alliierten der Westzonen und die deutschen Landesregierungen, entsprechend dem Vorbild der britischen BBC, als Rechtsform die Anstalt des öffentlichen Rechts für die künftige Rundfunkorganisation gewählt hatten, wurde der Rundfunk in deutsche Hände zurückübertragen². So kam es in der amerikanischen Besatzungszone zur Entstehung des Hessischen Rundfunks³, des Süddeutschen Rundfunks⁴, des Bayerischen Rundfunks⁵ sowie von Radio Bremen⁶, jeweils für den Bereich des betreffenden Landes. Für die gesamte britische Besatzungszone wurde Hamburg Sitz der zentralen Rundfunkorganisation mit mehr als der Hälfte aller westdeutschen Rundfunkanstalten. Dieses Rundfunknetz, das durch Umbenennung von „Radio Hamburg“ am 26. September 1945 den Namen „NWDR“ erhielt, umfaßte auch die Stationen in Köln, Hannover und Berlin⁷. In der französischen Zone kam es zur Bildung des Südwestfunks⁸.

Das Fernsehen, das Teil des Rundfunks ist, hat sich in Deutschland in organisatorischer Verbindung mit dem Hörrundfunk entwickelt⁹. Von den ersten Fernsehentwicklungsversuchen etwa um das 1926 bis zur Inbetriebnahme eines Fernsehversuchssenders mit einem regelmäßigen Fernsehprogramm vergingen fast zehn Jahre¹⁰. 1936 wurde mit der Indienststellung eines neuen Senders der Übergang vom Versuchs- zum

1 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 14f., 17, 33ff. Herrmann, Entwicklung, S. 59

2 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 57ff.; Rudolf, Zulässigkeit, S. 11ff.

3 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 77ff., 84ff.; Herrmann, Entwicklung, S. 68ff.

4 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 93ff., 99ff.; Herrmann, Entwicklung, S. 74ff.

5 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 106ff., 111ff.; Herrmann, Entwicklung, 62ff.

6 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 119ff., 124ff.; Herrmann, Entwicklung, S. 71ff.

7 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 46; Brack, Organisation des Rundfunks, S. 12

8 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 134ff., 139ff. Herrmann, Entwicklung, S. 78ff.

9 BVerfGE 12, 226; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 49ff. m.w.N.

10 Lerg, Rundfunkpolitik, S. 328ff.; Diller, Rundfunkpolitik, S. 185; Bruch, Kleine Geschichte, S. 15f., 35

regelmäßigen Programmbetrieb vollzogen. Im gleichen Jahr trat das Fernsehen in das Bewußtsein der breiten Bevölkerung bei der Olympiade in Berlin, wo in 25 Fernsehstuben täglich ein Programm 'gesendet' wurde¹. Erst 1939 erlaubte es der Stand der von der Post betriebenen Fernsehplanungen, die Freigabe des Fernsehens für die Öffentlichkeit bekanntzugeben, die jedoch durch den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges nicht mehr realisiert werden konnte². Das Kriegsende brachte im Gegensatz zum Hörfunk kein unmittelbares Aufleben des Fernsehbetriebs mit Ausnahme eines Versuchsbetriebs der „Reichspost- und Fernsehgesellschaft“. Seit 1950 strahlte der NWDR, der die Rechte der früheren Reichspost-Fernseh-GmbH übernommen hatte, ein Versuchsprogramm aus³.

b. Das Rundfunkverständnis der Grundgesetzverfasser an Hand der Materialien zum Grundgesetz

Das Verständnis der Verfasser des Grundgesetzes in bezug auf den Rundfunk basierte auf der vorstehend geschilderten Entwicklung im Hörfunk- und Fernsehbereich. Nicht ohne Einfluß auf die Vorstellung der Bearbeiter des Grundgesetzes dürften zum Teil im Jahre 1948 ergangene Rundfunkregelungen der Besatzungsmächte⁴ gewesen sein.

Genauere Hinweise auf das Rundfunkverständnis der Grundgesetzverfasser lassen sich jedoch nur an Hand der Materia-

1 Diller, Rundfunkpolitik, S. 193f.

2 Ebd., S. 195ff.; Bruch, Kleine Geschichte, S. 70f.

3 Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 267f.; Bruch, Kleine Geschichte, S. 80f., 83f.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 49f.

4 Vgl. z.B. § 1 Abs. 3 der NWDR-Satzung (Anhang zur Brit. Milit. Reg. VO Nr. 118) in Kraft getreten am 1.1.1948, Text bei Brack, u.a., Organisation des Rundfunks, S. 135; vgl. auch Art. 3 der VO Nr. 187 vom 30. Oktober 1948 über die Errichtung des SWFs, abgedruckt bei Lüders, Presse- und Rundfunkrecht, S. 220: für den Bereich des Südwestfunks werden „Rundfunkeinrichtungen jeder Art, einschließlich des Fernsehens“ erwähnt, siehe Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 50 m.w.N.; Bausch, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1. Teil, S. 139

lien zur Entstehung des Grundgesetzes ermitteln¹. Es wird im folgenden nicht der Weg der verschiedenen Entwurfsfassungen in den einzelnen Ausschüssen bis zur Verabschiedung des endgültigen Entwurfs in der dritten Lesung des Plenums des PR am 8.5.1949² nachskizziert. Das ist an anderer Stelle bereits ausführlich erfolgt³. Es wird hier nur an Hand zweier verschiedener Entwurfsfassungen in exemplarischer Auswahl⁴ dargestellt, welches Verständnis des Rundfunks bei den Verfassern des Grundgesetzes vorgelegen hat. Eine eingehendere Darstellung erscheint insoweit nicht notwendig, als die Materialien diesbezüglich nicht sehr ergiebig sind.

Für die fünfte Sitzung des Grundsatzausschusses vom 29.9. 1948 wurde durch einen Unterausschuß eine vom CH.E⁵ wesentlich abweichende Fassung⁶ vorgeschlagen (Art. 8):

-
- 1 Vgl. über das Zustandekommen des Bonner Grundgesetzes im allgemeinen, JÖR 1 (1951) S. 1ff., Einleitung; Wernicke, Der PR, S. LIV ff. (54ff.); über die Einsetzung der Ausschüsse, deren Zusammensetzung und jeweilige Aufgabenbereiche, JÖR 1 (1951) S. 9f., 13, Einleitung
 - 2 10. Sitzung vom 8.5.1949, PR-Stenobericht, S. 204, 238
 - 3 JÖR 1 (1951) S. 79ff.; vgl. auch PR: GG für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), Formulierungen der Fachausschüsse des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Hauptausschusses und des Plenums, Bonn 1948/49; Koch, Zur Frage der Zuordnung, S. 189ff.
 - 4 Vgl. im Übrigen auch die Entwurfsfassung der 32. Sitzung des Grundsatzausschusses des PR vom 11.1.1949 und die diesem Entwurf vorangegangenen Erörterungen der Abgeordneten Dr. v. Mangoldt, Dr. Heuß und Dr. Süsterhenn etc., Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 85f. mit Abdruck der Entwurfsfassung S. 86; abgedruckt auch als wortgleiche Fassung der zweiten Lesung des Hauptausschusses, in: PR: GG für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 120f.; vgl. weiter auch die Entwurfsfassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 87; ferner abgedruckt in: PR: GG für die Bundesrepublik Deutschland, (Entwürfe), S. 120f. = Drucksache Nr. 543 (vom 25.1.1949)
 - 5 Vgl. PR, Bericht über den Verfassungskonvent, S. 62; Wernicke, Der PR, Dokument Nr. 14, Bericht über den Verfassungskonvent, S. 580
 - 6 Abgedruckt als PR-Drucksache 203, S. 2 in: PR: GG für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe); sowie bei Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 80 und als Kurzprotokoll DRS 155, S. 4f.

- (1) Die Freiheit der Meinungsäußerung in Wort, Schrift und Bild ist unverletzlich.
- (2) Jede Beschränkung in der freien Unterrichtung und Meinungsbildung aus allgemein zugänglichen Quellen, insbesondere beim Rundfunkempfang oder dem Bezug von Druckserzeugnissen ist unstatthaft.
- (3) Presse, Rundfunk und Film haben das Recht, ohne Behinderung durch Zensur über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse wahrheitsgetreu zu berichten und zu ihnen Stellung zu nehmen.
- (4)

In der 25. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 24.11.1948 wurde für den in diesem Zusammenhang relevanten Abs. 3 des Art. 6 folgende Fassung¹ vorgeschlagen:

„Die Pressefreiheit wie die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film wird gewährleistet. Rundfunk und Film haben die Pflicht wahrheitsgetreu zu berichten. Eine Zensur von Presse und Rundfunk findet nicht statt.“

Neben der ausdrücklichen Erwähnung des Rundfunks in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG war der „Rundfunk“ auch mittelbar Gegenstand der Bildung des Art. 73 Nr. 7 GG. Dort ging es bei den Verhandlungen in den Ausschüssen insbesondere um die Abgrenzung der Zuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen vom Rundfunk².

Aus den Verhandlungen des PRs, insbesondere der 29. Sitzung des HAS vom 5. Januar 1949, läßt sich entnehmen, daß die technische Seite des Rundfunks zum Fernmeldewesen gerechnet wurde, während die „kulturelle Seite“, also das Programm, Sache der Länder sein sollte³. Eine eindeutige Zuordnung der Organisation des Rundfunkwesens zum Fernmeldewesen ist nicht erfolgt, wobei auch keine Differenzierung zwischen der Organisation der sendetechnischen Vorgänge und der Or-

1 PR-Drucksache 317, Anlage, S. 1; Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 84

2 Vgl. 2. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 22.9. 1948, Kurzprotokoll, S. 3f.; Stenoprotokoll, S. 5ff., 44ff. 8. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 6. 10. 1948, Kurzprotokoll, S. 5, Stenoprotokoll, S. 30ff.; Zweite Lesung des HA vom 5.1.1949 (29. Sitzung), Kurzprotokoll, S. 8, HA-Stenoprotokoll, S. 351, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 477f.

3 Verhandlungen des HA, 29. Sitzung vom 5.1.1949, S. 351f., JÖR 1 (1951) S. 476ff.; anders jedoch (noch) Darstellender Teil des Berichts des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee, S. 32 (zu Ziffer 6), in: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee

ganisation der Rundfunksendungen vorgenommen wurde.

Auch aus dem „Gutachten des Direktors der Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen über die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete des Rundfunkwesens“, das dem Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung in seiner 8. Sitzung am 6.10.1948 vorgelegen hat, läßt sich für die Bestimmung des Rundfunkverständnisses der an der Gesetzgebung Beteiligten wenig entnehmen¹. Diesem Gutachten, das den Mitgliedern des PRs als Drucksache Nr. 146 vorlag, waren vier Anlagen beigelegt:

Die Anlage 2, die ein Gutachten über die rechtlichen Grundlagen des Rundfunks zum Gegenstand hatte, charakterisierte die Rundfunkgesellschaften als Unternehmer des Unterhaltungs Rundfunks, die sich des Funknetzes der Post zur Übermittlung ihrer Programme an die Rundfunkhörer, als Empfänger der Rundfunkgesellschaften, bedienen². Hier wird also die auch später in den Ausschüssen zum Tragen kommende Auffassung vertreten, daß der kulturelle Bereich des Rundfunks von dem posttechnischen Bereich zu unterscheiden sei³. Die Anlage 3, die ein Gutachten über die technischen Grundlagen enthält, zählt als technische Mittel des Rundfunks insbesondere die Rundfunksender und -empfänger, das Rundfunkbesprechungsnetz und die Funkwellen (drahtlos) sowie die Technik des Drahtfunks auf⁴. Die Anlage 4 enthält die Schrift des Staatssekretärs a.D. Dr. Hans Bredow „Über die Neuregelung des Rundfunks“⁵, der auch der Entwurf für ein Rundfunkgesetz (1947) beigelegt war.

Dieser Gesetzesentwurf von 1947 bezog auch das Fernsehen in den Rundfunk mit ein. Hans Bredow definierte den Rundfunk als „Veranstaltung und Übermittlung von Darbietungen ... in

1 8. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses, Kurzprotokoll, S. 5, Stenoprotokoll. S. 30ff., JÜR I (1951) S. 477; vgl. auch Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 50f., der dieses Gutachten unter dem Aspekt des Einbezugs des Fernsehens in den Rundfunk analysiert.

2 PR-Protokoll, Drucksache 146, Anlage 2, S. 2 (PR 10.48-146/II)

3 Vgl. S. 111 FN 3

4 PR-Drucksache 146, Anlage 3, S. 1f. (PR 10.48-145)

5 PR-Drucksache 146, Anlage 4, S. 3f.

Wort, Ton und Bild."¹ In Anlage 1 findet sich das Wort Rundfunk lediglich in Wortkompositionen, die sich auch in den Anlagen 2, 3 und 4 zumindest sinngleich wiederfinden.

Die Verwendung des Begriffs Rundfunk in den verschiedenen Fassungen der Entwürfe zum Grundgesetz² erfolgte im Sinne des Rundfunks als einer organisatorisch abgegrenzten publizistischen Einheit, der jeweils in einen Zusammenhang mit Presse und Film gestellt wird³. Wie die zwei angeführten exemplarischen Entwurfsfassungen darlegen, wird der Rundfunk als Pflichten- und Aufgabenadressat „... hat die Pflicht wahrheitsgetreu zu berichten ...“ bzw. als Rechteinhaber „... hat das Recht ohne Behinderung durch Zensur über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse .. zu berichten“, angesprochen⁴.

Eine eindeutige Festlegung des Bedeutungsgehalts des Rundfunks läßt sich den Materialien nicht entnehmen; allerdings läßt sich die später auch im Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts⁵ konstatierte Dreiteilung des Rundfunks in eine technische, eine organisatorische und eine kulturelle Seite nachweisen, wobei hinsichtlich der Zuständigkeit für die Organisation des Rundfunks keine Einigkeit bestand⁶. Zwar stand somit der institutionelle Charakter im Sinne einer organisatorischen Funktionseinheit im Vordergrund⁷, gleichwohl wurde dem Rundfunk auch eine technische Komponente beigemessen. Auch die Kenntnis der technischen Grundkomponenten des Rundfunks wird man den unmittelbar an der Fassung des Grundgesetzes Beteiligten insbesondere aufgrund der damaligen, zum Teil sehr popu-

1 § 1 des Gesetzentwurfs, Text in: Bredow, Neuregelung, S. 12, 14; vgl. auch Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 50

2 Vgl. PR-Entwürfe und JÖR 1 (1951) S. 79ff.

3 Vgl. BVerfGE 12, 208; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 47

4 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 57f., 147 und FN 3, 223 m.w.v.

5 BVerfGE 12, 205

6 Vgl. 8. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 6.10.1948, Stenoprotokoll, S. 30ff.; 12. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 14.10.1948, Stenoprotokoll, S. 36ff.; HA, 29. Sitzung vom 5.1.1949, HA-Stenoprotokoll, S. 351

7 Vgl. auch Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 147 und FN 3

lären, Rundfunkentwicklung unterstellen dürfen. Ob dabei das Gutachten über die technischen Grundlagen des Rundfunks (Anlage 3), das dem PR vorgelegen hat, als Grundlage des Verständnisses der Rundfunktechnik der Verfasser des Grundgesetzes anzusehen ist, kann aufgrund seiner Nichterörterung im Zuständigkeitsausschuß¹ nicht eindeutig unterstellt werden. Die dort im Gutachten erwähnten technischen Mittel des Rundfunks sind jedoch als der technische Sendeausrüstungsstandard der damaligen Zeit und im Prinzip auch der Vorkriegszeit anzusehen. Die Übertragung der Sendungen erfolgte mittels freier Abstrahlung von elektromagnetischen Wellen („Funkwellen“ bzw. über drahtgebundene Leiter). Der Verbreitungstechnik lag also das technische Grundprinzip zugrunde, wie es schon vor dem Zweiten Weltkrieg für Rundfunk und Fernsehen entwickelt worden war².

Das Fernsehen fand in den Verhandlungen des PR keine Beachtung, obwohl es, wie die aufgezeigte Entwicklung im Dritten Reich, sowie der beginnenden technischen Experimente beim NWDR im Jahre 1948 belegen, sich als ein künftig neben dem Hörfunk konstituierendes Massenmedium schon erkennbar abzeichnete.

Auch wenn der Rundfunk des Jahres 1948/49 entsprechend dem Charakter der zu dieser Zeit in Deutschland ausgestrahlten Rundfunksendungen nur in Form des Hörfunks das Bewußtsein der Bevölkerung prägte³, so waren die Fernsehveranstaltungen vor und während des Zweiten Weltkrieges doch auch der breiten Öffentlichkeit vorgestellt worden und auf ein lebhaftes Interesse gestoßen. Zumindest jedoch die mit der Materie befaßten Fachleute und Politiker kannten diese Entwicklung und planten die Wiederaufnahme und Weiterentwicklung der Fernseh-Rundfunksendungen im Rahmen der Gesamtaufgabe „Rundfunk“⁴.

1 Vgl. 8. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 6.10. 1948, Kurzprotokoll, S. 5 (Drucksachen-Nr. PR 10.48-183/II), Stenoprotokoll, S. 30ff.; ferner Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 50

2 Siehe dazu auch 3. Kapitel, E, II, 1a und 3a

3 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 49

4 Ebd., S. 50

Auch die Fernsehentwicklung bis 1945 hatte ebenso wie die des Rundfunks bei der RRG gelegen, die auch die Zuständigkeit für die Veranstaltung der Rundfunksendungen besaß. Aus diesem Grund wurde das Fernsehen sowohl in organisatorischer wie auch aufgrund der ähnlichen Übertragungstechnik dem Rundfunk zugeordnet. Zwar war die Entwicklung des deutschen Fernsehens in den Jahren 1948/49 bereits in Ansätzen erkennbar, jedoch war dieses projektierte Massenmedium doch so sehr mit der organisatorischen und technischen Entwicklung des Rundfunks (Hörfunks) verquickt, daß man dem „Fernsehen“ jener Zeit keine eigenständige und vom Hörrundfunk verschiedene Bedeutung beimaß¹.

4. Die objektiv-teleologische Auslegung des Rundfunks

a. Die Funktion des publizistischen Mediums im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung

Bei der Grundrechtsinterpretation wird insbesondere darauf abgestellt, daß in Zweifelsfällen diejenige Auslegung zu wählen ist, die die juristische Wirkungskraft der Norm am stärksten entfaltet². Dabei ist gerade die objektiv-teleologische Auslegung am besten in der Lage, die Auslegung der Verfassung in Übereinstimmung mit den technischen und sozialen Veränderungen und den daraus resultierenden Problemen zu gewährleisten³.

Gerade die späteren technischen Neuerungen erfordern die Bevorzugung der ratio legis, weil nur so die von den Verfassungsgebern nicht vorhersehbar gewesenen technischen Veränderungen und die daraus erwachsenden Probleme zu angemessenen Lösungen geführt werden können und auf diese Weise der materielle Freiheitsgehalt des Grundrechts am besten

1 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 49f.

2 BVerfGE 11, 126 (129f.).

3 Vgl. dazu auch Tettinger, JZ 1984, S. 406

gewährleistet wird¹. Dabei steht im Vordergrund der Auslegung die Funktion des Rundfunks im Kommunikationsprozeß. Eine gleichartige Funktion im Kommunikationsprozeß hat zumindest (auch) eine gleichmäßige Behandlung in der Gewährung des rechtlichen Schutzes zur Folge².

Die Funktion des publizistischen Mediums Rundfunk ergibt sich aus seiner Wirkungsweise im Kommunikationsprozeß, insbesondere den Wirkungen auf das Verhalten der Rezipienten und eines dadurch begründeten Einflusses auf den Prozeß der allgemeinen Meinungsbildung. Dieser Gesichtspunkt wird insbesondere auch im ersten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts hervorgehoben, in dem der Rundfunk als ein eminenter „Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung bezeichnet wird³. Im Zusammenhang mit den Wirkungen des Fernsehens wird zudem häufig die Frage aufgeworfen, ob gefährliche Wirkungen des Fernsehens auf den Zuschauer die oligopolistische Organisation des Rundfunks oder wenigstens des Fernsehens rechtfertigen⁴.

Diese Machtstellung der Massenkommunikationsmittel verdient im Hinblick auf das Demokratieprinzip nicht nur Aufmerksamkeit, insoweit es sich um Publikationen mit politischem Inhalt handelt. Im demokratischen Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung können auch Publikationen wirken, bei denen diese Auswirkungen nicht sofort erkennbar sind, die jedoch die allgemeine Meinungsbildung auch im Vorfeld politischer Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland

1 Vgl. Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 57; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 9 zu Art. 5 GG; Bismark, Neue Medientechnologien, S. 122

2 Larenz, Methodenlehre, 3. Aufl., S. 323; Jarass, Massenmedien, S. 129ff.; Bismark, Neue Medientechnologien, S. 136; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 404, 406, 468

3 BVerfGE 12, 205 (260); BVerfGE 31, 325; BVerfGE 57, 295ff. = BVerfG in NJW 1981, S. 1775

4 Siehe Starck, NJW 1980, S. 1361; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 431, 445ff., 466f.

um der hohen Verbreitung und der damit erhöhten Möglichkeit der Meinungsbildung, Meinungsbeeinflussung und Informationsweitergabe willen gewährt, die eng mit der Frage nach der Einbeziehung neuer, funktionell-gleichgelagerter, Medien verknüpft ist. Eine Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich kann nur im Hinblick auf die Ergebnisse der empirischen Massenkommunikationsforschung, insbesondere ihres wichtigsten Teilbereichs, der Wirkungsforschung in bezug auf Einstellungen und Meinungen der Rezipienten erfolgen¹.

Der gewaltige Umfang des in diesem Sektor erarbeiteten Materials erlaubt hier allerdings nur einen skizzenartigen und punktuellen Überblick. Dabei wird zunächst in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß große Unklarheiten darüber bestehen, in welchem Umfang einzelne Medien oder das gesamte Mediensystem auf den Einzelnen einwirken. Auch die Art der Einwirkung und deren Folgen sind überaus kontrovers². Die Ursache dafür liegt zum einen darin, daß die punktuellen, aufgrund empirischer Einzelstudien ermittelten, Ergebnisse nicht auf einer Theorie der Wirkungsforschung basieren, die allgemeine Zusammenhänge umfaßt. Vielmehr werden die Ergebnisse unter Ausklammerung zahlreicher Variablen gewonnen³. Das liegt zum weiteren darin, daß die durchgeführten Studien teilweise kommerziellen Interessen dienen und weitgehend auf theoretische Konzepte verzichten⁴.

1 Silberman-Krüger, Soziologie, S. 38ff.; Kunczik, Massenkommunikation, S. 114ff.; Schenk, Publikumsforschung, S. 29; vgl. auch zum Stellenwert der Sozialwissenschaften für die Rechtswissenschaft, Hoffmann-Riem, Medienwirkung, S. 22f., der betont, daß es gerade auch die Gerichte sind, die sich der Erkenntnisse der empirischen bzw. analytischen Sozialwissenschaften für die konkrete Rechtsanwendung bedienen, dort zur Entscheidung des BVerfGs 35, 202 (Lebach-Urteil), S. 26

2 Medienlexikon, S. 234

3 Ebd.; Silberman-Krüger, Soziologie, S. 70, 82; Kunczik, Massenkommunikation, S. 206; Maletzke, Media Perspektiven 1983, S. 115

4 Silberman-Krüger, Soziologie, S. 59; Schenk, Publikumsforschung, S. 24

aa. Die Wirkungen der Massenmedien als „eminentes“ Beeinflussungspotential der öffentlichen Meinungsbildung

Der folgenden Darstellung werden bereits erarbeitete Ergebnisse zugrundegelegt, die weitgehend wissenschaftlich anerkannt sind. Für die Erörterung dieser überwiegend gesicherten Erkenntnisse wird der enge Wirkungsbegriff von Maletzke in modifizierter Form verwandt. Dabei wird Wirkung jedoch nicht mit Änderung gleichgesetzt¹. Maletzke² definiert den engen Wirkungsbegriff „als sämtliche Prozesse, die sich in der postkommunikativen Phase als Folgen der Massenkommunikation abspielen, und zum anderen in der eigentlichen kommunikativen Phase alle Verhaltensweisen, die aus der Zuwendung des Menschen zu Aussagen der Massenkommunikation resultieren“. Hierbei setzt er die Wirkung explizit mit Veränderungen (im Verhalten, Wissen, in Meinungen und Einstellungen etc.) gleich³. Mit der Zugrundelegung des engen Wirkungsbegriffs von Maletzke in modifizierter Form sollen alle Arten von Wirkung auf eine engere, pragmatisch orientierte Fassung reduziert und der Wirkungsaspekt auf den Rezipienten beschränkt werden⁴.

Am Anfang der empirischen Massenkommunikationsforschung in den späten 20er Jahren ging man von der Omnipotenz der Medien aus⁵. Den Massenmedien wurde die Fähigkeit zugebilligt, ganze Gesellschaften „gleichschalten“ zu können⁶. Auch das ursprüngliche Stimulus-Reaktions-Modell (S-R), das zur Erklärung der Auswirkung von Massenkommunikation direkt auf die Wirkung beim Rezipienten schloß, kann in dieser undifferenzierten Form heute nicht mehr Grundlage der Vorstellung des Wirkungsprozesses sein⁷. Das S-R-Modell der Wirkungsforschung wurde insbesondere durch den Einbe-

1 Kunczik, Massenkommunikation, S. 122; Lüscher, Media Perspektiven 1982, S. 545; Maletzke, Psychologie, S. 190

2 Maletzke, Psychologie, S. 190

3 Ebd., S. 192

4 Ebd., S. 189; vgl. auch Kunczik, Massenkommunikation, S. 121; Silbermann-Krüger, Soziologie, S. 71

5 Lasswell, Propaganda Technique, 1927, S. 220f.; Maletzke, Media Perspektiven 1982, S. 744f.

6 Lasswell, Propaganda Technique, 1927, S. 221

7 Kunczik, Massenkommunikation, S. 114, Schenk, Publikumsforschung, S. 133

zug von individuellen Einstellungen, Meinungen und Verhaltensweisen, die sich auf den zwischenmenschlichen Bereich beziehen, erweitert. Das Individuum wurde nicht mehr als isolierter Rezipient der Masse angesehen, sondern als Mitglied vieler Gruppen (Familie, Freunde, Kollegen usw.), die als Bezugsrahmen individueller Meinungen, Einstellungen, Verhaltensweisen fungieren¹.

Auch die ursprünglichen psychologischen Annahmen, die von angeborenen und verhältnismäßig uniformen biologischen Mechanismen bei den Rezipienten ausgingen, wurden später durch das Konzept der Lernprozesse ersetzt². Die neuere Kommunikationsforschung hat die ursprünglichen Thesen vom außerordentlichen Manipulationspotential der Massenmedien aufgegeben bzw. für unbewiesen erklärt³. Die Massenmedien tragen entscheidend zur Aktivierung der Bürger bei, die für einen demokratischen Willensbildungsprozeß unerlässlich ist. Auch wenn sich hierbei die potentielle Einflußmöglichkeit auf den Einzelnen zeigt, so darf andererseits nicht unberücksichtigt bleiben, daß der Bürger nicht allein passives Objekt der Massenmedien ist. Dem Rezipienten wird eine gewisse aktive Rolle im Rahmen des Kommunikationsprozesses zugebilligt⁴.

Eine Variante dieser Auffassung geht davon aus, daß solche Merkmale, die sich auf bestimmte Gesellschaftsgruppen beziehen wie Alter, Geschlecht, Beruf usw., ursächlich für Unterschiede hinsichtlich der selektiven Aufmerksamkeit und Wahrnehmung sind. Die Reaktionen des Publikums auf eine Aussage würden somit je nach Gesellschaftsgruppe variieren⁵. Der Rezipient wird in seiner Stellung neben den Medien als gleichberechtigt angesehen. Er erwartet nach den Erkennt-

1 Schenk, Publikumsforschung, S. 135, dort auch zu dem Gruppeneinfluß auf Verhalten, Meinung etc. des einzelnen Gruppenmitglieds, S. 136ff.; Merten, in: Publizistik 1982, S. 32 (Schaubild 6)

2 Jarass, Massenmedien, S. 47 m.w.N.

3 Vgl. Kunczik, Massenkommunikation, S. 117

4 Schenk, Publikumsforschung, S. 133ff.; Schulz, in: Publizistik 1982, S. 54f.

5 Kunczik, Massenkommunikation, S. 116

nissen einer funktionalen Wirkungsforschung und dem dadurch bedingten sogenannten Nutzenansatz (uses-and-gratifications-approach) durch den Gebrauch der Massenmedien die Befriedigung seiner verschiedensten Bedürfnisse¹.

Die empirische Wirkungsforschung hat in verschiedenen Studien eine Vielzahl vermittelnder Variablen herausgearbeitet, die den Einfluß der Medien auf die Rezipienten beschränken. Eine erste Gruppe derartiger Faktoren ergibt sich aus der Art und Weise, wie der Rezipient Informationen, Wertungen etc. aufnimmt und behält (psychologische Faktoren). Der neuere Forschungsstand läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß die Individuen durchweg nur solche Informationen etc. auswählen und nur solche Medien benutzen, die Auffassungen vertreten, mit denen sie selbst sympathisieren. Ob damit gleichzeitig Informationen aus dem Wege gegangen wird, die zu Mißstimmungen führen können, läßt sich nicht empirisch belegen². Die Aufnahme massenkommunikativer Inhalte erfolgt somit selektiv, orientiert an den eigenen Ansichten und Einstellungen.

Als weitgehend gesichert gilt auch die These, daß es mit zunehmendem Alter immer wahrscheinlicher wird, daß ein Rezipient seine Meinung nicht in Richtung der Aussage ändert³. Die maximale Beeinflußbarkeit scheint bei ca. 9 Jahren zu liegen und danach in bestimmten Altersabschnitten abzunehmen⁴. Jedoch erscheint eine bezüglich des Alters unterstellte direkte Beziehung mit der Beeinflußbarkeit als zu

1 Schenk, Publikumsforschung, S. 227; Jarass, Massenmedien, S. 52ff.; Kunczik, Massenkommunikation, S. 152; Maletzke, Media Perspektiven 1982, S. 747f.; ders., Media Perspektiven 1983, S. 116; Schulz, in: Publizistik 1982, S. 54f.

2 Kunczik, Massenkommunikation, S. 129ff. (131f.); Silbermann-Krüger, Soziologie, S. 76f.; Jarass, Massenmedien, S. 48; Schenk, Publikumsforschung, S. 146f.

3 Kunczik, Massenkommunikation, S. 148 m.w.N.

4 Ebd., S. 149f.

stark vereinfachend, denn massenmediale Inhalte besitzen dann ein besonderes Einflußpotential, wenn z. B. bei fiktiven Inhalten eine gewisse Affinität zur Erfahrungswelt des Rezipienten besteht.

Eine Vielzahl von Studien¹ belegen eine positive Beziehung zwischen der intellektuellen Fähigkeit (festgelegt z. B. durch formale Bildung oder Intelligenztests) und der Fähigkeit, aus massenmedialen Inhalten zu lernen. Das Erlernen einer bestimmten Information ist dabei nicht allein von der Lernfähigkeit an sich abhängig. Der wesentliche Grund liegt darin, daß die Individuen, die als mit größeren intellektuellen Fähigkeiten ausgestattet eingestuft werden, zumeist einen breiteren Bezugsrahmen besitzen. In diesen können dann neue Informationen auch leichter eingebaut werden. Die „Intelligenteren“ besitzen stabilere Meinungen, weil sie über eine differenziertere Erkenntnisstruktur und damit ein höheres Abstraktionsniveau verfügen. So gesehen wäre ein größeres Wirkungspotential beeinflussender Kommunikation bei „weniger intelligenteren“ Individuen zu erwarten. Diese Beziehung dürfte aber nur gelten, wenn es sich um relativ isolierte Individuen handelt. Denn es ist zu vermuten, daß die unter Umständen weniger kritische Haltung gegenüber bestimmten Aussagen mit einer größeren Bereitschaft einhergeht, sich den Gruppennormen zu unterwerfen².

Studien, die sich mit der Diskrepanz von Kommunikationsinhalt und Rezipienteneinstellung befaßten, kamen bei einem

1 Kunczik, Massenkommunikation, S. 149 m.w.N.; Schenk, Publikumsforschung, S. 67f. m.w.N.

2 Kunczik, Massenkommunikation, S. 149

stark kontroversen Thema zu dem Ergebnis, daß bei starker Diskrepanz die Glaubwürdigkeit des Kommunikators bezweifelt wurde. Ferner wurden Kommunikationen mit stärker abweichenden Meinungen als von der eigenen Meinung entfernter wahrgenommen als sie tatsächlich waren (Kontrasteffekt). Kommunikation mit nur schwächer abweichenden Meinungen wurden als ähnlicher angesehen als sie waren (Assimilationseffekt). Zugleich zeigte sich, daß Individuen, deren Ansichten nicht zu stark von der vom Kommunikator vertretenen Meinung abwichen, eher im Sinne des Kommunikators beeinflusst wurden¹.

Weitere intervenierende Faktoren im massenkommunikativen Prozeß ergeben sich aus der sozialen Verflechtung, in der sich jedes Individuum befindet. Der wichtigste Filter dieser Art wird im Modell des „Two-Step-Flow“ der Massenkommunikation beschrieben². Die klassische „People's Choice“-Studie von Lazarsfeld, Berelson und Gaudet³ beschäftigte sich mit dem Einfluß der Massenmedien auf das Wählerverhalten. Dabei zeigte sich einmal, daß persönliche Kontakte häufiger und effektiver als die Medien die Wählerentscheidung beeinflussten. Insbesondere die Personen, die erst gegen Ende des Wahlkampfes sich für eine Partei entschieden oder aber während des Wahlkampfes ihre Parteipräferenz wechselten, führten dieses Verhalten auf den Einfluß der Familie, von Freunden oder von Bekannten zurück.

Weiter zeigte sich in der Studie, daß einige Leute im Meinungsbildungsprozeß einflußreicher sind als andere. Diese „Meinungsführer“ waren nicht nur in den gebildeten Schichten oder an der Spitze der sozialen Schichtung zu finden, sondern verteilten sich gleichmäßig auf alle Schichten und Berufsgruppen. Sie zeichneten sich durch ein besonderes Interesse an der Wahl aus und bedienten sich der Massenmedien in wesentlich höherem Maße als die übrigen Wähler. Daraus wurde der Schluß gezogen, daß die Massenmedien nicht direkt

1 Kunczik, Massenkommunikation, S. 151

2 Ebd., S. 186ff.; Schenk, Publikumsforschung, S. 143ff.

3 Lazarsfeld/Berelson/Gaudet, The People's Choice, 1948

auf den „Normalbürger“ einwirken. Der Kommunikationsprozeß wird vielmehr durch die Meinungsführer als Zwischenstation vermittelt¹.

Spätere Untersuchungen haben gezeigt, daß das Modell des Two-Step-Flow noch zu einfach ist². Die Übermittlung der massenmedialen Inhalte erfolgt über Verbreitungsnetze mit zahlreichen Meinungsführern³. Für die Wirkung der Medien hat dies zur Folge, daß durch den mehrstufigen Fluß der Massenkommunikation über die Meinungsführer die Information unter den Einfluß von Gruppen gerät. Die Meinungsführer zeichnen sich dabei meist durch eine weitgehende Identifikation mit Gruppennormen aus. Somit erreicht die Information über die Meinungsführer den Normalbürger vielfach nur in gefiltertem bzw. verzerrtem Zustand⁴.

Überdies können je nach der Bedeutsamkeit der Information mehr oder weniger Stufen vorliegen. Dabei erreichen wichtige massenmedial verbreitete Informationen das Publikum, ohne daß ein „Relais“ (Meinungsführer) dazwischentritt. Der Prozeß der Verbreitung wichtiger Nachrichten weist Regelmäßigkeiten auf, die unabhängig von Tageszeit oder spezieller Art des Inhalts sind. So erfolgt die Erstrezeption im großen und ganzen direkt durch die Massenmedien, d.h. Meinungsführer sind für den Verbreitungsprozeß bedeutungslos. Nach der Rezeption der Nachrichten wird über das betreffende Thema gesprochen; bei diesem Meinungsbildungsprozeß können Meinungsführer dann zusätzliche Informationen einbringen⁵.

Die angeführten Faktoren psychologischer und soziologischer Art führen dazu, daß die Wirkung der Massenmedien vor allem in der Bestätigung und Verstärkung vorhandener Einsichten und Meinungen besteht⁶. Wo Medieninhalt und Wesen des Rezipienten als Individuum und als Mitglied sozialer

1 Vgl. Kunczik, Massenkommunikation, S. 166

2 Ebd., S. 168ff., dort auch zur Kritik an der Two-Step-Flow-Theorie; Schenk, Publikumsforschung, S. 156

3 Siehe dazu Silbermann-Krüger, S. 65ff.

4 Schenk, Publikumsforschung, S. 150f.

5 Ebd., S. 157ff.

6 Silbermann-Krüger, Soziologie, S. 80f.; vgl. auch die Nachweise bei Kunczik, Massenkommunikation, S. 123f.

Gruppen zusammenpassen, kommt die Medienaussage an den Empfänger. Auch ein derartiger Verstärkereffekt vorhandener Ansichten kann von großer gesellschaftlicher Relevanz sein.

Daneben kommt eine Verminderung bereits bestehender Einstellungen als potentielle Wirkungen einer beeinflussenden Kommunikation in Betracht. Dabei muß es nicht zu einer Umkehrung der Einstellung kommen oder dazu, daß die Rezipienten nunmehr von einer Ansicht überzeugt werden, die ursprünglich ihrer Meinung entgegengesetzt war. Dabei liegen hinsichtlich des Zusammentreffens der Bedingungen für die beiden letztgenannten Wirkungen nur Spekulationen vor. So wird angenommen, daß die vermittelnden Faktoren unwirksam sind, so daß die Medien direkt auf die Empfänger einwirken, bzw., daß die Faktoren, die normalerweise einer Verstärkung begünstigen, selbst auf eine Veränderung hinwirken¹.

Die Bildung neuer Einstellungen - in der Forschungspraxis wird hierbei zwischen dem Fehlen von Einstellungen und bereits vorhandenen neutralen Einstellungen nur ungenügend bzw. nicht unterschieden - ist insbesondere in Zeiten raschen sozialen Wandels zu erwarten. In solchen Situationen besitzen eine Vielzahl von Individuen und/oder Gruppen keinen festen Bezugspunkt zur Verankerung ihrer Einstellungen, und die Filter, die den Einfluß der Massenmedien modifizieren, bleiben dann relativ wirkungslos². Besonders Gewicht gewinnt die über eine bloße Verstärkung von Meinungen und Verhaltensanlagen hinausreichende Wirkung der Medien, wenn es insbesondere nur um Information und weniger um eine Einstellungsänderung mit unmittelbaren Konsequenzen geht, auch wenn beides (langfristig) nicht unverbunden bleibt³.

Trotz der Vielzahl von empirischen Untersuchungen zur langfristigen Wirkung der Massenmedien liegen relativ wenige Erkenntnisse vor. Wenige Belege gibt es für den direkten Einfluß der Massenmedien auf politische Kenntnisse. Nach

1 Vgl. Kunczik, Massenkommunikation, S. 124

2 Ebd., S. 126; Jarass, Massenmedien, S. 51

3 Jarass, Massenmedien, S. 51; Kunczik, Massenkommunikation, S. 201f.

einer Studie liegt die Wirkung der Massenmedien darin, daß der Wissensabstand zwischen den gut informierten Schülern sich vergrößert, nach einer anderen Studie beeinflussen Medien zwar das Interesse an der Politik, nicht aber die Parteipräferenzen¹.

Da die Ergebnisse der Klärung von Wirkungen praktisch alle auf Untersuchungen basieren, die in relativ kurzer zeitlicher Nähe nach dem Medienkonsum eingetreten sind, kann man über die nach Jahren oder Jahrzehnten sich möglicherweise ergebenden Wirkungen weitgehend nur spekulieren. So läßt sich nicht ausschließen, daß der relativ bescheidenen Stellung der Massenmedien hinsichtlich der kurzfristigen Wirkung möglicherweise im langfristigen Bereich eine wesentlich stärkere Position gegenübersteht². Weitgehend ungeklärt sind auch die gesellschaftlichen Effekte der Massenmedien, soweit sie über die Beeinflussung von Individuen hinausreichen und damit den Einfluß der Medien auf die Strukturen und Bedingungen einer Gesellschaft betreffen³.

Eine in der deutschsprachigen Literatur gängige Funktionsliste (Ronneburger 1971) gibt einen Anhaltspunkt für die den Massenmedien in der Gesellschaft zugeschriebenen Funktionen⁴. Die Untersuchung, die von einer permanenten Sozialisation durch Massenkommunikation ausgeht, zählt als Funktionen u.a. auf: Erstens Herstellung von Öffentlichkeit (Öffentlichmachen von Informationen); zweitens politische Sozialisation (Integration); drittens politische Kontrolle; viertens Bildung und Erziehung. Den Massenmedien kommt überdies die gesellschaftspolitisch wichtige

1 Jarass, Massenmedien, S. 51; Kunczik, Massenkommunikation, S. 201f., vgl. dort auch zu der Theorie von der wachsenden Wissenskluft, die eine Abhängigkeit des Wissensumfangs und der Wissensaneignung von der Höhe des sozio-ökonomischen Status eines Bevölkerungssegments annimmt.

2 Jarass, Massenmedien, S. 52; Kunczik, Massenkommunikation, S. 138f.

3 Silbermann-Krüger, Soziologie, S. 88ff.; Kunczik, Massenkommunikation, S. 30ff.; Maletzke, Media Perspektiven 1982, S. 743

4 Kunczik, Massenkommunikation, S. 34f. m.w.N.; Silbermann-Krüger, Soziologie, S. 92f.

Funktion zu, die Kommunikation der am politischen Prozeß beteiligten Gruppierungen, Interessenverbände, Parteien usw. untereinander zu ermöglichen¹.

Zu den Ergebnissen der Wirkungsstudien ist noch ergänzend zu bemerken, daß diese erheblich differieren, je nachdem, ob die betreffende Studie im Laboratorium oder im Feld durchgeführt wurde. Während im Labor im allgemeinen ausgeprägte Effekte festgestellt werden konnten, fehlen diese in der „natürlichen“ Feldsituation zumeist². Auch diese Divergenz führt zum teilweise eher theoretisch-spekulativen Charakter einiger Studien.

bb. Die hervorragende Wirkung von Hörfunk und Fernsehen aufgrund spezifischer Charakteristika

In den empirischen Forschungsergebnissen der Soziologie und der Publizistik werden dem Rundfunk, der nach Hörfunk und Fernsehen differenziert wird, keine von den Wirkungen der anderen Massenmedien spezifische Wirkungsart zugeschrieben, vielmehr werden die Wirkungen des Rundfunks lediglich als besonders intensiv angesehen³.

Das wird teilweise auf die Gleichzeitigkeit der Rundfunkkommunikation, also zwischen Verbreitung und Empfang, bei Live-Sendungen sogar zwischen tatsächlichem Geschehen und Empfang der Information zurückgeführt. Diese spezifische Verbreitungssituation wird dabei als eine nur dem Hörfunk und Fernsehen zukommende besondere Eigenschaft herausgestellt⁴. Da gerade die Verbreitungsart ein charakteri-

1 Vgl. auch zu den Funktionen der Massenmedien in den Entwicklungsländern, Kunczik, Massenkommunikation, S. 58ff.

2 Maletzke, in: Publizistik 1982, S. 15; Kunczik, Massenkommunikation, S. 134ff.

3 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 1, 244ff.; Maletzke, Psychologie, S. 220f.

4 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 230, 246; Stammeler, AFP 1977, S. 750; Berendes, Staatsaufsicht, S. 38; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 35; Schmidt, ZRP 1980, S. 135; Lieb, Kabelfernsehen, S. 222, der darin eine besondere Ursache für den Glaubwürdigkeitsvorsprung des Rundfunks sieht; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 455

stisches Merkmal des Rundfunks darstellt¹, wird aus diesem Grunde kurz auf die zugrundeliegende spezifische fernmeldetechnische Übertragungsweise² bei Hörfunk, Fernsehen sowie Drahtfunk und Kabelfernsehen eingegangen, um aus den tatsächlichen Grundlagen Rückschlüsse auf eine Vergleichbarkeit bzw. Übereinstimmung mit der Video-Übertragungstechnik gewinnen zu können.

aaa. Die fernmeldetechnische Übertragungsweise

Das wesentliche Kriterium des Fernmeldewesens ist die körperlose Übermittlung von Gedankengut „in die Ferne“, und zwar dergestalt, daß das, was an einem Ort ausgesendet, an einem anderen Ort reproduziert wird. Hierbei kann die Nachbildung entweder durch Zeichen oder Bilder oder durch die menschliche Sprache erfolgen. Die Mittel, mit deren Hilfe die beiden Arten des Fernmeldeverkehrs Telegraphie und Fernsprechen betrieben werden können, sind zahlreich. Es gibt optische Übertragungsmittel wie Zeiger und Flaggen, akustische wie Ultraschall und Trommeln, und elektrische, wozu der Funk gehört. Der Funk ist somit keine dritte Art der Nachrichtenübermittlung, sondern nur eines der Mittel, um Telegraphie und Fernsprechen zu betreiben³.

Es wird die Auffassung vertreten, daß man von Fernmeldetechnik nur sprechen könne, wenn Informationssignale in die Ferne gemeldet werden. Technische Übertragungsanlagen, bei denen eine solche Fern-Meldung weder möglich noch beabsichtigt sei, fielen damit aus dem Begriff der Fernmeldetechnik heraus. So seien z.B. nach der fernmelderechtlichen Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 3 FAG drahtgebundene Fernmeldeanlagen innerhalb der Grenzen eines Grundstücks genehmigungs-

1 Lieb, Kabelfernsehen, S. 50; „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 408; Schmidt, ZRP 1980, S. 135

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 29; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 32f.

3 Aubert, Fernmelderecht, Bd. I, S. 89; U. Schäffer, in: Fernmeldebenutzungsrecht, S. 119

frei, wobei in der fernmelderechtlichen Literatur der Begriff des Grundstücks nicht starr im grundbuchrechtlichen Sinne verwendet werde¹. Dagegen muß jedoch eingewendet werden, daß die Genehmigungsfreiheit bzw. -bedürftigkeit zunächst nichts an dem grundsätzlichen Vorliegen der Fernmeldetechnik ändert², und zum weiteren, daß das Fernmelde-recht nicht bestimmen kann, was Rundfunk ist³.

Auch die Übermittlung der, in die Kopfstelle einer Großgemeinschaftsantennenanlage (Kabelfernsehanlage) eingespeisten, Bild-Ton-Signale in die Wohnungen eines Hauses ist Fernmeldetechnik, denn Fernmeldewesen ist ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff⁴. Die Genehmigungsfreiheit einer Fernmeldeanlage (private Drahtfernmeldeanlage) innerhalb der Grenzen eines Grundstücks, § 3 Abs. 1 Nr. 3a FAG, beruht jedoch darauf, daß in diesem Fall keine Übermittlung mittels hochfrequenter Schwingungen vorliegt, sondern die Übertragung der Nachrichten durch elektrische Leiter geschieht und es sich hierbei nicht um Funkanlagen handelt⁵. Bei der privaten Drahtfernmeldeanlage des § 3 Abs. 1 FAG geschieht die Signalübertragung mit Folgen von Gleichstromstößen, d.h. die Töne oder Bilder werden über ein Mikrofon oder eine Kamera in elektrische Impulse umgesetzt. Diese elektrischen Signale werden aber nicht einer Trägerwelle aufmoduliert, sondern die erzeugten Stromschwankungen werden unmittelbar auf eine an einem anderen Ort befindliche Lautsprecher-membran oder einen Bildschirm übertragen⁶. Dieses „nichtfunkische“ Übermittlungsverfahren fällt deswegen noch nicht aus dem Begriff der Fernmeldetechnik heraus⁷.

1 Herrmann, RUF 1971, S. 273. vgl. jedoch auch S. 276f.

2 Vgl. OVG Münster, AFP 1977, S. 289ff.

3 Lieb, Kabelfernsehen, S. 190

4 Vgl. BVerfGE 12, 226; Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 114, 116f.; H. H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 24

5 Aubert, Fernmelderecht, Bd. I, S. 147f.; Stammer, AFP 1975, S. 747; Lieb, Kabelfernsehen, S. 57ff.

6 Aubert, Fernmelderecht, Bd. I, S. 144, 147; Lieb, Kabelfernsehen, S. 63f.

7 W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 52; Lieb, Kabelfernsehen, S. 31f., 90

Wenn somit das Fernmelderecht einen Teil der Fernmeldeanlagen aus dem Genehmigungsvorbehalt ausspart, so ist dies noch kein Indiz dafür, daß es sich bei dem durch diese Anlagen übermittelten Darbietungen nicht trotzdem um Rundfunk handelt. Denn um eine Fernübermittlung von Programmen im Sinne des kultur-rechtlichen Rundfunkbegriffs kann es sich auch bei einer genehmigungsfreien Fernmeldeanlage handeln¹. Ob dabei auch der niederfrequente Drahtfunk einer Genehmigung bedarf, ist somit für die Frage des Vorliegens des kultur-rechtlichen Rundfunks nicht relevant. Dieser fernmelderechtliche Aspekt der Genehmigungsbedürftigkeit des niederfrequenten Drahtfunks innerhalb der Grenzen eines Grundstücks soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden, da diesem Aspekt für die Bestimmung dessen, was (kultur-rechtlich) Rundfunk ist, keine Bedeutung zukommt².

Für den Rundfunk ist das technische Mittel, das dem Fernmeldevorgang zugrundeliegt, also ob zur Fernmeldung Raumfunk oder Drahtfunk oder hierbei wiederum Hochfrequenz- oder Niederfrequenztechnik eingesetzt wird, irrelevant. Zur Übermittlung von Rundfunkprogrammen können die unterschiedlichsten Fernmeldetechniken eingesetzt werden.³ Die fernmelderechtliche Genehmigung ist dabei auf einer anderen, der fernmeldekompetenzmäßigen Ebene angesiedelt, während für den kultur-rechtlichen Rundfunk lediglich die fernmelde-technische Übertragung mittels elektromagnetischer Wellen gefordert wird, ohne daß dies jedoch „Funk“ im Sinne des § 1 FAG sein müßte. Aus diesem Grunde fällt eine auf fernmeldetechnischem Übertragungswege geführte Kommunikation innerhalb eines Krankenhauses oder eines Betriebs- oder Universitätsgebäudes, eines Mietwohnblocks, eines Kaufhauses etc. nicht notwendig aus dem Rundfunkbereich

1 Schwandt, DÖV 1972, S. 700f.; vgl. auch Paptistella, DÖV 1978, S. 501

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 190, der wohl von einer Genehmigungsbedürftigkeit einer privaten Drahtfernmeldeanlage innerhalb der Grenzen eines Grundstücks ausgeht, vgl. die Nachweise ebd.

3 Ebd., S. 73 und S. 90 m.w.N.; für einen weit gefaßten verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff auch Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 949

heraus¹.

Auch das Merkmal der Fern-Meldung ist nicht im Sinne einer räumlich weiten Erstreckung zu verstehen. Das Bundesverfassungsgericht² sieht es für das Merkmal der Signalverbreitung „in die Ferne“ nicht als notwendig an, daß der Übertragungsvorgang eine größere räumliche Distanz überbrückt. Das Argument, daß das Bundesverfassungsgericht die sogenannte „Studiotechnik“ in den Funkhäusern aus dem Bereich des Fernmeldewesens ausgeklammert hat, führt zu keiner anderen Betrachtungsweise. Denn das Fernmeldewesen umfaßt nur die der Übermittlung von Signalen dienenden (funk)technischen Vorgänge und beginnt erst mit der Übermittlung der sendefertigen Ton- und Bildsignale vom Rundfunkstudio zu einem oder mehreren Sendern (Übermittlung durch Leitungsfunk oder durch abgestrahlte Funkwellen); es umfaßt sodann die Ausstrahlung der Sendung und die sich etwa daran anschließenden technischen Vorgänge bis zum Empfang der Sendung³.

Die Studiotechnik ist dem eigentlichen Sendevorgang vorgeordnet, sie bringt das auszustrahlende Programm erst zur Sendereife. Das dazu verwendete technische Verfahren ist im eigentlichen Sinne noch kein technischer Verbreitungsvorgang mit der Reproduktion der übermittelten Informationen an einem anderen Ort (für die Allgemeinheit)⁴. Zum anderen sollte mit der Ausklammerung der Studiotechnik, ausgenommen der Verbindung zwischen Studio und Sender, aus dem Fernmeldebereich auch jeglicher Einfluß des Bundes mittels des Regelungsinstrumentariums des Fernmeldewesens auf die Organisation der Veranstaltung der Rundfunksendungen vermieden werden⁵.

1 Siehe dazu auch OVG Münster, AFP 1977, S. 289ff.; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 29; a.A. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 33f., sowie RUF 1971, S. 274, vgl. jedoch auch die Einschränkungen für „Wohnblock“-Fernseh-Anlagen, S. 276f.

2 Vgl. BVerfGE 12, 226 ... mit deren Hilfe Signale „in die Ferne“ gemeldet oder übermittelt werden

3 Vgl. BVerfGE 12, 227; siehe auch KTK-Anlageband 3, S. 62, wo die Programmherstellung überdies als Quelle für die Ausstrahlung bezeichnet wird

4 Paptistella, DÖV 1978, S. 498

5 Vgl. BVerfGE 12, 227f., 238

Diese Befürchtung erklärt sich aus der Historie, als sich das Deutsche Reich und die Länder mittels der Verwaltungspraxis der Reichspost, die darin bestand, die Benutzung von Funksendeanlagen der Reichspost für Zwecke des Unterhaltungsrundfunks (seit 1926) mit Bedingungen sowie beigefügten Richtlinien zu „genehmigen“, ein System staatlicher Einflußnahme und Überwachung geschaffen hatten¹. Der Ausschluß der Studiotechnik vom Fernmeldewesen rechtfertigt sich auch aus dem funktionalen Aspekt, daß die Studiotechnik der Vorbereitung, Zusammenstellung und Aufzeichnung etc. der Programme dient und damit letztlich der Sicherung der Rundfunkveranstaltungsfreiheit. Die „Fern“-ausstrahlung ist nur Indiz für die fernmeldetechnische Übertragungsweise, jedoch nicht begriffsnotwendig².

(1) Beim Hörfunk

Im Rundfunkstudio oder am Originalort des Geschehens werden Schallereignisse (Geräusche, Musik etc.) mit einem Mikrophon aufgenommen, das die Luftdruckschwankungen in der Hörbarkeitsgrenze von etwa 16-16000 Schwingungen je Sekunde in elektrische Spannungsschwankungen gleicher Frequenz umwandelt. Der Schallfrequenz (Schwingung/Sekunde) eines auf die Mikrophonmembran treffenden Tons entspricht die im Mikrophon erzeugte Folge von elektromagnetischen Schwingungen mit derselben Frequenz (Hertz, wobei 1 Schwingung/Sekunde 1 Hertz = HZ ist). Diese niederfrequenten Spannungen - in der Rundfunkpraxis etwa zwischen 40 und 15000 HZ³ - werden bei Live-Sendungen an eine Schaltzentrale des Funkhauses zur Weiterleitung an die Sender gegeben oder bei zeitversetzten Sendungen auf Magnetband aufgezeichnet⁴.

Die Sendung wird aus der Schaltzentrale des Rundfunkunternehmens in Form niederfrequenter Tonsignale in das Leitungs-

1 Vgl. BVerfGE 12, 230, 232ff.

2 Vgl. Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 222, 224f.

3 v. Braunmühl, u.a., Technik, S. 291

4 Ebd., S. 241ff.; Nestel, Rundfunktechnik, S. 392

netz gegeben. Die Leitungen (Kabel oder drahtlose Richtfunkverbindungen¹) führen die Tonsignale zu einem Sender, wo sie über dessen Antennen als hochfrequente Wellen ausgestrahlt werden; diese Wellen zeichnen sich dabei durch eine bestimmte Frequenz und Länge aus².

Im Sender wird die dem Schallwellenbild entsprechende niederfrequente Spannung der hochfrequenten Spannung des Senders aufgeprägt (Modulation)³, was technisch notwendig ist, weil eine niederfrequente Spannung nicht wirkungsvoll in den Raum abgestrahlt werden kann. Die modulierte hochfrequente Spannung wird nach einer Verstärkung auf Leistungen bis zu etwa 1000 KW über die Antenne des Senders in den Raum abgestrahlt⁴. Der technische Vorgang auf der Empfängerseite (Empfangs- und Wiedergabevorgang) entspricht im wesentlichen spiegelbildlich dem Aufnahme- und Sendevorgang: Die Antenne des Empfangsgerätes leitet zahlreiche hochfrequente Schwingungen in das Empfangsgerät, wo aus der Vielzahl der Wellen durch Abstimmung die Wellen mit der Frequenz des gewünschten Senders ausgewählt werden. Von dieser ausgewählten hochfrequenten Spannung werden die aufmodulierten niederfrequenten Wellen getrennt (Demodulation), verstärkt und über den Lautsprecher oder Kopfhörer in Schallwellen umgewandelt⁵.

(2) Beim Fernsehen

Die Aufnahme eines Objekts erfolgt entweder mit Filmkameras, die die Lichtstrahlen auf photographisches Filmmaterial aufnehmen und die Geräusche auf einem Magnetband aufzeichnen, oder mit elektronischen Fernsehkameras, die die Lichtstrah-

1 v. Braunmühl, u.a., Technik, S. 247; Nestel, Rundfunktechnik. S. 394

2 v. Braunmühl, u.a., Technik, S. 44ff.

3 Ebd., S. 151ff.

4 Ebd., S. 45

5 Siehe dazu auch Lieb, Kabelfernsehen, S. 58

len in videofrequente elektrische Spannungsschwankungen (Video-Signale) umwandeln, die zusammen mit dem Tonsignal aufgezeichnet oder zur direkten Ausstrahlung über die Schaltzentrale des Rundfunkunternehmens und über Verbindungsleitungen zu den Sendern weitergegeben werden¹.

Die Lichtwellen, die von einem Aufnahmeobjekt aufgrund Reflexion oder eigener Strahlung des Objekts (Sonne, Lampe etc.) ausgehen, vereinen sich aufgrund ihrer gradlinigen Verbreitung nicht wie Schallwellen verschiedener Schallerzeuger an einem beliebigen Aufnahmeort zu einer einzigen Folge von Schwingungen. Fernmeldetechnisch ist jedoch nur die Übertragung einer Folge von Schwingungen möglich, so daß der Bildausschnitt des Aufnahmeobjekts zur Fernsehübertragung so zerlegt werden muß, daß er in einer Folge von Schwingungen dargestellt und übermittelt werden kann. Deshalb werden die Bilder entweder in der elektronischen Fernsehkamera oder (bei der Übertragung von Filmbildern) im elektronischen Filmabtaster Zeile für Zeile abgetastet. Dadurch entsteht eine Folge von Helligkeitswerten für die einzelnen Bildelemente, die in Video-Signale umgesetzt werden².

Vom Prinzip her wie beim Hörfunk werden die Folgen von Fernsehaussagen in der Schaltzentrale des Rundfunkunternehmens gesammelt und über Modulationsleitungen (Bild- und Tonleitungen) vom Funkhaus zu den Fernsehsendern geführt und von dort aus über die (Haus-)Antenne dem Empfangsgerät zugeführt. Das Tonsignal wird demoduliert und über Lautsprecher hörbar gemacht; das Bildsignal wird nach Verstärkung und Demodulation in der Bildröhre Zeile für Zeile auf den Bildschirm gestrahlt, dessen fluoreszierende Leuchtstoffschicht entsprechend der Einstrahlung von Elektronenstrahlen partiell und in unterschiedlicher Helligkeit aufleuchtet; auf diese Weise wird das Fernsehbild sichtbar³.

1 v. Braunmühl, u.a., Technik, S. 34ff., 41; Freyberger Tricks und Techniken, S. 21ff., 61ff.; Drechsler, Fernsehtechnik, S. 401ff.

2 Vgl. Freyberger, Tricks und Techniken, S. 69f.

3 Ebd., S. 9ff., 67f.; Drechsler, Fernsehtechnik, S. 399f.

(3) Bei Drahtfunk und Kabelfernsehen

Auch der Drahtfunk als Übermittlungsform zwischen Kommunikator und Rezipient existiert in Deutschland schon seit sehr langer Zeit und steht der Einbeziehung unter das Rundfunkwesen nicht entgegen¹.

Kabelfernsehanlagen sind, technisch gesehen, erweiterte Großgemeinschaftsantennenanlagen (GGA). Aus jeder GGA wird eine Kabelfernsehanlage, wenn ein Programm oder mehrere zusätzliche Programme eingespeist werden. Die Einzelantenne versorgt in der Regel nur einen Haushalt. Sie benötigt normalerweise keinen Verstärker und empfängt im allgemeinen Mittel-, Lang- und Kurzwelle, sowie UKW-Programme und VHF-UHF-Fernsehprogramme. Die Gemeinschaftsantennenanlagen versorgen mehrere Haushaltungen in einem oder mehreren Gebäuden mit allen drahtlos am Ort empfangbaren Programmen oder einer Auswahl davon. Die GGA versorgt von einem zentralen Standort aus Haushalte in einem Wohnblock, in einer Siedlung, in einem Ort oder in einer Region².

Die Fernseh- und Hörfunksignale werden in verschiedenen Netzebenen von der Zentrale bis zum Hausanschluß verteilt. In jeder Netzebene sind Verstärker installiert, so daß jedes Haus etwa gleichstarke Signale erreichen³. Eine zusätzliche Programmeinspeisung ist grundsätzlich vorgesehen. Kabelkommunikationsanlagen (KKA) sind im Aufbau identisch mit Großgemeinschaftsantennenanlagen oder Kabelfernsehanlagen, übermitteln jedoch neben den Fernseh- und Hörfunksignalen sowie den eigenen Programmen auch zusätzliche Dienste. Bei Anlagen, die mit Rückkanälen ausgestattet sind, können das auch interaktive Dienste sein⁴. Eine Kabelfernsehanlage besteht technisch gesehen aus einer zumeist räumlich vereinigten

1 Vgl. Lerche, Rundfunkmonopol, S. 10 m.w.N.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 31 m.w.N.; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 49; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 39f.

2 Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 114f.; KTK-Anlageband 5, S. 10

3 Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 118; KTK-Anlageband 5, S. 51, 59, 81, 91f.; EKM-Materialien, Bd. I, S. 81

4 Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 116

Empfangs- und Sendestelle (Kopfstelle) sowie dem eigentlichen Kabelnetz. Von einer einzigen Kopfstelle¹ innerhalb einer Großgemeinschaftsantennenanlage oder Kabelfernsehanlage können mehrere hunderttausend Anschlüsse erreicht werden². In den Kopfstellen können neben den Empfangsstellen für die konventionellen Fernseh- und Rundfunkprogramme aufwendige Parabolantennen für den Satellitenempfang und der Fernsehtranscoder für (ausländische) Programme mit anderer Zeilenzahl oder anderer Aufnahmetechnik untergebracht werden³.

In der Kopfstelle werden die zu Übertragenden Sendungen nicht nur empfangen, sondern auch aufbereitet (gefiltert, verstärkt und ausgeglichen) und in der Sendestelle auf die in den Kabelnetzen notwendigen Frequenzen umgesetzt. Die Leitung des allgemeinen Kabelverteilnetzes endet am Übergabepunkt, der sich meist am Keller oder an der Hauswand befindet. Von dort werden die Signale über die hauseigene Anlage in koaxiale Kabelanschlußdosen geleitet, aus denen der Kabelfernsehteilnehmer dann die Signale entnimmt⁴.

bbb. Die aus der Verwendung der Fernmeldetechnik resultierenden spezifischen (deskriptiven) Charakteristika des Rundfunks „Gleichzeitigkeit“ und „Aktualität“

Der Parameter Gleichzeitigkeit des Rundfunkempfangs weist einen besonderen Sozialbezug auf, insofern als der Empfang bei einem meist großen Kreis von Rezipienten ebenfalls gleichzeitig stattfindet und damit besondere Auswirkungen im Sozialgeschehen aufweist⁵.

1 Vgl. zu den verschiedenen Einspeisungsmöglichkeiten in die Kopfstelle der Großgemeinschaftsantenne, Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 116; KTK-Anlageband 5, S. 82

2 Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 116; KTK-Anlageband 5, S. 52f., 55, 80f.

3 Siehe Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 117; KTK-Anlageband 5, S. 55

4 Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 117; KTK-Anlageband 5, S. 91f., 97

5 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 231; Schmidt, ZRP 1980, S. 135; Kull, AFP 1980, S. 71; Lieb, Kabelfernsehen, S. 89f., 221f.

Eng verknüpft mit der Gleichzeitigkeit des Rundfunkempfangs und damit der Rundfunkverbreitungstechnischen Grundsituation ist auch die Aktualität des Rundfunks. Es ist gerade (auch) die Aktualität der übermittelten Informationen, die insbesondere bei Live-Sendungen am größten ist, durch die sich der Rundfunk auch von den anderen Massenmedien unterscheidet¹.

Das zeigt sich gerade auch an der besonders hohen Nutzung der tagesaktuellen Medien Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitung, wobei das Fernsehen im Jahre 1980 mit 61%, der Hörfunk mit 23% und die Tageszeitung mit 6% als erste Informationsquelle bei aktuellen politischen Ereignissen genutzt wurde². Zwar können „Kassetten“ durchaus bei entsprechend schnellen Produktionsverfahren aktualitätsbezogen bleiben, jedoch sind sie aufgrund ihrer Funktion als Speichermedien nicht in der Lage, Informationen „live“ und damit der Verbreitungsform größter Aktualität zu verbreiten. Ob gerade der Aktualitätsbezug eines Programms für eine besonders starke Wirkung des Mediums ursächlich ist, ist bislang empirisch nicht ausreichend gesichert³.

cc. Weitere für die Charakterisierung des Rundfunks und seiner Wirkungsweise mitbestimmende Faktoren

aaa. Die Bindung an die technische Empfangseinrichtung und die Zeitstruktur der Aussagenübermittlung

Ein weiteres spezifisches Kriterium der Rundfunkkommunika-

1 Dovifat, Hdb. Publ., Bd. I, S. 20ff. (22, 28); Maletzke, Psychologie, S. 177; dabei wird sich dieser Aktualitätsvorsprung des Rundfunks vor der Presse aufgrund des Einsatzes von IuK-Techniken jedoch weiter verringern, da der Einsatz dieser Techniken den Verlegern die Möglichkeit bietet, Informationen vielfältiger, umfassender und schneller als bisher zu beschaffen. Daneben wird es auch zu einer Beschleunigung des Herstellungsprozesses kommen, da zukünftig weniger Zwischenprodukte bzw. -ausgaben anfallen, Zwischenbericht Enquête-Kommission, S. 134, 137

2 Statistik entnommen aus Kiefer, Massenkommunikation, Band II, S. 117

3 Vgl. Maletzke, Psychologie, S. 178

tion ist die Bindung an das technische Medium dergestalt, daß Rundfunksendungen nur bei Vorhandensein und Benutzbarkeit entsprechender technischer Empfangsgeräte rezipiert werden können.

Die Voraussetzungen des Passivzugangs des Empfängers an den technischen Kommunikationsprozeß sind bei Fernsehen und Hörfunk gering. Es ist lediglich der Besitz eines entsprechenden Empfangsgerätes notwendig. Diese recht einfache Möglichkeit, am Medienangebot zu partizipieren, hat natürlich zur Folge, daß das von den Rundfunkmedien erreichbare Publikum den Rundfunk sehr intensiv nutzt¹. Dabei weist der Begriff „Passivzugang“ auf die Rezeptionssituation des Teilnehmers hin, der sich - abgesehen vom Ein- und Ausschalten des Empfangsgerätes - passiv verhält. Der Besitzer eines Rundfunkgerätes kann das Rundfunkprogramm in seiner Privatsphäre empfangen, er braucht das Rundfunkprogramm nicht aufzusuchen, der Rundfunk sucht ihn auf².

Bereits 1980 besaßen 97% aller Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland ein Fernsehgerät, davon 73% ein Farbfernsehgerät und 27% sogar zwei oder mehr Geräte. Dieser technischen Sättigung entspricht eine weitgehende stabile Reichweite, die allerdings in den letzten Jahren besonders bei jugendlichen Zuschauern unter 30 Jahren leichte Einbußen hinnehmen mußte: 1980 wurden rund 77 von 100 Personen der Gesamtbevölkerung an einem durchschnittlichen Werktag vom Fernsehen erreicht, 1974 waren es noch 78; den Hörfunk benutzten 69 und die Tageszeitung 76. Allein der Hörfunk konnte bei der zwischen 1974 und 1980 um etwa 6% ausgedehnten Mediennutzung hinzugewinnen, während die für das Fernsehen aufgewendete Zeit nun schon seit einigen Jahren stagniert, wenn nicht sogar zurückgeht. 1980 wurde an einem durchschnittlichen Werktag das Fernsehen 2 Std. 5 Min.,

1 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 230f.; Brepohl, Massen-Medien, S. 46; Lieb, Kabelfernsehen, S. 220

2 H. Sturm, Masse, S. 17; Stämmler, AFP 1975, S. 748. 750; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 467

der Hörfunk 2 Std. 15 Min. und die Tageszeitung 38 Min. genutzt¹. Da der Hörfunk indes zu 70% „außerhalb der Freizeit“ genutzt wird, bleibt das Fernsehen nach wie vor das primäre Freizeitmedium, das bei der Durchschnittsbevölkerung, freilich nicht mehr bei den unter 30-jährigen, fast die Hälfte der sogenannten verhaltensbeliebigen Zeit beansprucht. Als „Vielseher“ erwiesen sich unverändert die über 50-jährigen, die beinahe doppelt so viel Zeit vor dem Fernseher verbringen wie die 14- bis 29-jährigen und die formal weniger Gebildeten². Bei Kindern sind die 8- bis 13-jährigen die intensivsten Nutzer des Fernsehens, wobei die tägliche Sehdauer im Jahresdurchschnitt dieser Altersgruppe 1979 82 Min. und 1982 80 Min. betrug³.

Der relativ einfache Passivzugang des Fernsehens ist mitursächlich dafür, daß Medieninhalte nicht rational bedürfnisadäquat ausgewählt werden. Zumindest beim Fernsehen ist rationale Programmselektion im Sinne eines gezielten Ansehens bestimmter Programme ausgesprochen untypisch. Wie zahlreiche Untersuchungen ergeben haben, besteht die Entscheidung vielfach nur darin, ob der Fernsehapparat angestellt wird oder nicht. Sendungen werden oftmals einfach deshalb angesehen, weil sie gerade gesendet werden, d.h., das Ansehen einer Sendung erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß die nächste Sendung auch gesehen wird (lead-in-effect). Selektiver Medienkonsum erfolgt beim Fernsehen überwiegend durch Aufmerksamkeitsvariationen bei bestimmten Sendungen bzw. Sequenzen⁴.

1 Kiefer, Media Perspektiven 1981, S. 263, 266; vgl. auch Darschin/Frank, Media Perspektiven 1983, S. 343

2 Siehe dazu Darschin/Frank, Media Perspektiven 1980, S. 470; dies., Media Perspektiven 1983, S. 347

3 Darschin/Frank, Media Perspektiven 1980, S. 469; dies., Media Perspektiven 1983, S. 344; vgl. auch Maletzke, Psychologie, S. 173 und zum „Absolutheitscharakter“ der Ergebnisse der Statistik, Dahms, Media Perspektiven 1983, S. 279ff.

4 Vgl. Kunczik, Massenkommunikation, S. 156 m.w.N., dort auch zu den Beeinflussungsfaktoren der Quantität des Fernsehkonsums, ferner zu dem umstrittenen Problem der Darstellung von Gewalt im Fernsehen und dessen Auswirkungen auf das Verhalten von Kindern, S. 192ff.; Kübler/Würzberg, Fernsehen, S. 39f.

Ein weiterer wichtiger Parameter der Rundfunkkommunikation ist darin zu sehen, daß insbesondere die Fernsehkommunikation die einzelnen Rezipienten voll in Anspruch nimmt und damit für die Zeit des Rundfunkempfangs die Aufnahme anderer Informationen regelmäßig ausschließt¹. Die daraus resultierende erhöhte Konzentration, die für den Medienkonsum aufgewendet werden muß, kann verschiedene Sozialisationseffekte bei Erwachsenen und Jugendlichen zur Folge haben, so z.B., daß die direkten zwischenmenschlichen Beziehungen auf ein Mindestmaß reduziert werden².

Eine weitere Eigenschaft des Rundfunks ist die Bindung an die Zeitstruktur, d.h. an den Zeitpunkt der Übermittlung der Aussage vom Kommunikator an den Rezipienten, die von der publizistischen Institution bestimmt wird (zumindest beim noch herkömmlichen Fernsehen). Diese Nicht-Wiederholbarkeit bzw. „Flüchtigkeit“ des Informationseindrucks³ wird zwar eingeschränkt durch die technische Möglichkeit, sich durch Aufzeichnungsgeräte (Kassettenrecorder, Tonband, Videorecorder) die Aussage des Rundfunks zeitlich verfügbar zu machen, doch sind derartige Mitschnitte wegen des veränderten Bezugsrahmens des Rezipienten psychologisch nicht mehr eigentliche Hörfunk- oder Fernsehsendungen, sondern Objekte eigener Art⁴. Die Bandaufzeichnung, die sich an den Empfang anschließt, ist eine Form der individuellen Verwertung einer Sendung, jedoch nicht unmittelbarer Bestandteil des gleichzeitigen Verbreitungs- und Empfangsvorgangs selbst.

1 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 231; Maletzke, Psychologie, S. 173, 221; Dahms, Media Perspektiven 1983, S. 281

2 Bosshart, Kontakte, S. 137ff. (140, 145), dort auch zur Stellung des Fernsehens als Interaktionspartner bei Kontaktdefiziten; vgl. auch Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 226

3 Stämmler, AFP 1978, S. 128; ders. AFP 1975, S. 750; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 35; Schmidt, ZRP 1980, S. 135; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 230f., 307; Lieb, Kabelfernsehen, S. 223

4 Maletzke, Psychologie, S. 174f.; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 231; vgl. auch Zwischenbericht der Enquête-Kommission „IuK“, S. 143; Stämmler, AFP 1975, S. 750

Je stärker der Zuschauer oder Zuhörer an einer bestimmten Sendung, etwa ihrer Aktualität wegen, interessiert ist, desto mehr wächst seine Abhängigkeit von der Programmgestaltung durch das Medium: Er muß dableiben und bei Unterbrechungen ohne genaue Zeitangabe abwarten. Es ermangelt dem Rezipienten also an der individuellen Steuerbarkeit des Informationsvorgangs, während ein Zeitungsleser etwa die Möglichkeit besitzt, eine individuelle Auswahl hinsichtlich der ihm angebotenen Informationen zu treffen (Weglassen, Überfliegen, wiederholtes Lesen von Artikeln, Variierung der Reihenfolge)¹. Eine gewisse Bindung an die räumliche Situation besteht auch bei Rundfunksendungen, obwohl diese Bindung bereits weitgehend räumlich durch transportable Geräte gelockert wird. Gleichwohl bildet auch heute noch die gewohnte häusliche Umgebung die häufigste räumliche Situation beim Rundfunkempfang².

bbb. Die Aussagen- bzw . Programminhalte (und ihre Periodizität)

Mitbestimmend für die Charakterisierung des Rundfunks und seiner Wirkungsweise ist auch dessen jeweilige Aussage- bzw . Programmgestaltung und die dazu verwendeten spezifischen Mittel. Dabei sind nach Maletzke³ Aussagen die geistigen Produkte, die „symbolhaften Objektivationen“, die ein Kommunikator „aus sich herausgestellt hat, so daß sie bei einem anderen Menschen (als Rezipient) psychische Prozesse verursachen, anregen oder modifizieren können, und zwar Prozesse, die in einem sinnvollen Zusammenhang mit der Bedeutung des Ausgesagten stehen.“

Eine von den Kommunikatoren gestaltete Folge von Beiträgen mit einer Mehrzahl von Aussagen ist das Programm, das nach zeitlichen, örtlichen, technischen und sonstigen Kriterien

1 Schmidt, ZRP 1980, S. 135

2 Maletzke, Psychologie, S. 175, 179; Bosshart, Kontakte, S. 136, 140; Lieb, Kabelfernsehen, S. 133f.

3 Maletzke, Psychologie, S. 53

abgegrenzt werden kann¹. Die Programme setzen sich aus Programmbeiträgen zusammen, die sich durch Inhalt, Länge, Tendenz, angesprochenen Rezipientenkreis, Produktionsart etc. unterscheiden. Moderne Fernseh- oder Hörfunkprogramme enthalten in geordneter, auch auf Rezipientenbedürfnisse abgestimmte Folge Nachrichten, Kommentare, Dokumentationen, Features, Hör- und Fernsehspiele, ernste Musik sowie Unterhaltungssendungen verschiedener Art (Quiz, Shows, Kriminalspiele) u.a. mehr². Zwar stellt nicht jede einzelne Rundfunkaussage eine publizistische Aussage im engeren Sinne einer Behandlung materiell-öffentlicher Angelegenheiten dar; in ihrer Gesamtheit sind Rundfunkprogramme jedoch aufgrund ihrer Bestimmung für die Allgemeinheit und deren regelmäßiger Universalität des Programms, ihrer Periodizität (beim herkömmlichen Rundfunk) und ihrer regelmäßigen Aktualität zur Publizistik zu zählen³.

Überwiegend wird als formales Qualifikationsmerkmal (noch) auf den Programmcharakter des Rundfunks im Sinne einer „Institutionalisierung“ des Programms abgestellt⁴. Ob eine solche „Institutionalisierung“ des Programms zu fördern ist, erscheint zweifelhaft. Das OVG Münster⁵ hat die Frage, ob punktuelle bzw. sporadisch stattfindende Programmdarbietungen noch als „Rundfunk“ angesehen werden können, ausdrücklich offen gelassen. Entschlösse man sich zu einer solchen Eingrenzung, so hätte dies eine gewisse Konstanz und Organisiertheit des Programms zur Folge. Von den Kriterien, die für die Bedeutung des Rundfunks und damit dessen Funktion im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung maßgebend sind, wäre damit die Bindung an die Zeitstruktur der („periodischen“) Programmausstrahlung besonders angesprochen. Gerade dieser Umstand, d.h. der Abhängigkeit von einem gewissen Programmausstrahlungszeitpunkt, ermöglicht erst die Erfassung eines größeren Teilnehmerkreises für ein (be-

1 Maletzke, Psychologie, S. 51, 97

2 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 29 m.w.N.

3 Ebd., S. 30f.

4 Ebd., S. 28ff., ders. RUF 1971, S. 271; Berendes, Staatsaufsicht, S. 35; Lieb, Kabelfernsehen, S. 174

5 OVG Münster, AFP 1977, S. 290

stimmtes) Programm. Überdies liegt der Einwirkungsgrad auf den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung eher in einer längerfristig angelegten Konstanz und Organisiertheit des Programms begründet.

Demgegenüber ist jedoch zu bedenken, daß auch eine sporadische und punktuelle Rundfunkveranstaltung durchaus eine nicht unbeträchtliche Teilnehmerzahl ansprechen kann. Die Ankündigung kann beispielsweise durch mündliche Übermittlung, Handmegaphon, Lautsprecherwagen, Anschläge etc. geschehen. So kann gerade auch eine kurzfristig (evtl. zu einem hochaktuellen Ereignis) veranstaltete Rundfunksendung zumindest in einem beschränkten zeitlichen Rahmen eine nicht unerhebliche Bedeutung für den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung gewinnen. Man denke in diesem Zusammenhang an die Flugblattaktionen, die im Pressebereich durchaus der Massenkommunikation zugerechnet werden oder etwa an einmalige Filmvorführungen bei kommunalen Veranstaltungen oder im Universitätsbereich etc. Gerade das Flugblattbeispiel mag verdeutlichen, daß für die Meinungsbildung nicht nur die organisierte und auf Dauer angelegte Informationsverbreitung von erheblicher Bedeutung sein kann, sondern gerade auch die (sporadisch) massenhafte Verbreitung anläßlich eines hochaktuellen Ereignisses.

Die Verknüpfung des Rundfunks mit dem Programmkriterium hat ihre Ursache in der gegenwärtigen Rundfunksituation. Wenn man jedoch an die künftige Möglichkeit des Kabelfernsehens mit seiner großen Übertragungskapazität denkt, die es eventuell gestatten kann, daß über einen Kanal nur eine einzige Sendung übertragen wird, oder an ein System wie das der „public-access-channels“ in den USA, dann wird man auch unter diesen Gesichtspunkten die nur sporadisch oder punktuell stattfindende Rundfunkveranstaltung noch als „Rundfunk“ ansehen müssen¹. Bei dem System des „public-access-channels“ kann jeder, der will, theoretisch auch der zufällig ins Studio hereinkommende Straßenpassant, also unter

1 Siehe dazu Stammler, AFP 1975, S. 748f.; im Ergebnis auch Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 12

Umständen ohne feste zeitliche und inhaltliche Vorplanung, sich vor die Fernsehkamera stellen und Sendungen verbreiten.

Nach h.M. wird auf einen Universalcharakter des Rundfunks verzichtet¹. So unterfallen dem Rundfunk auch Programme, die ganz überwiegend nur leichte Unterhaltung und Wirtschaftswerbung, mit einigen Nachrichten gemischt, beinhalten². Es wird teilweise eine Begrenzung auf solche Darbietungen gefordert, die für die öffentliche Meinungsbildung relevant sind³. Besonders im ersten Fernsehurteil⁴ wurde betont, daß die publizistische Funktion eines Massenmediums nicht nur durch den Inhalt der einzelnen Nachricht oder Stellungnahme manifestiert wird, sondern überhaupt durch die Auswahl der Inhalte, ihren Ablauf und das Weglassen der Aussagen. Eine Differenzierung des Programminhalts nach wertbezogenen Kriterien ist jedoch abzulehnen⁵, so wenn z.B. eine inhaltliche Differenzierung nach dem Grad der Erfüllung der „öffentlichen Aufgabe“ vorgenommen werden soll⁶. Ebenso ist der Interpretationsansatz der Rundfunkreferenten der Länder im „Schliersee-Papier“, der lediglich solche „Aussagen“ aus dem Darbietungsbegriff ausschließen will, die „in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs oder dem Betrieb eines Unternehmens stehen oder eigentlicher Gegenstand der Berufsausübung sind“⁷, abzulehnen. Als Beispiele wurden etwa angeführt: die Mitteilung der aktuellen Börsenkurse durch Fernsehapparate der Banken, Hinweise auf Verkehrsstaus durch Polizei oder Autoclubs, Bekanntgabe amtlicher Bekanntgabe mittels Lautsprecher durch die Behörde, schulinterne Übertragungen, Hintergrundmusik

1 Stammer, AFP 1975, S. 749f.; Herrmann, RUF 1971, S. 272, ders. Fernsehen und Hörfunk, S. 31 FN 24, wobei Universalität verstanden wird als Gegensatz zu thematischer Spezialisierung und Beschränkung auf spezielle Rezipienten; Lieb, Kabelfernsehen, S. 112

2 Herrmann, RUF 1971, S. 272

3 Stammer, AFP 1975, S. 748; Paptistella, DÖV 1978, S. 500

4 BVerfGE 12, 205, 260

5 Vgl. dazu bereits 2. Kapitel, A, I, 5

6 Vgl. BVerfGE 25, 296 (307)

7 Siehe Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 223; „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653

in einzelnen Kaufhäusern¹.

Auch wenn sich in diesem Zusammenhang zunächst die Frage aufdrängt, ob dann nicht besser auf das Kriterium der Meinung bzw. Meinungsbildung ganz verzichtet und nur noch auf das Merkmal der „Öffentlichkeit“ bzw. „Allgemeinheit“ abgestellt werden sollte, so wäre ein solcher Schluß jedoch nicht gerechtfertigt. Er würde die konkreten Ausgangsbedingungen, die den Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegen, außer Betracht lassen. Den Hintergrund dieser Äußerungen bildet der Rundfunk in seiner heutigen Gestalt als publizistisches Medium, das nach seinem gesetzlichen Auftrag ein Gesamtprogramm zu gestalten hat, das zwar aus Beiträgen unterschiedlicher Art besteht, die ihren Bezugspunkt jedoch alle letztlich in der „öffentlichen“ Aufgabe des Rundfunks haben.

Die Zusammenstellung des Gesamtprogramms, die Auswahl einzelner Beiträge für die Sendung, die Art der Präsentation dieser Beiträge – all dies impliziert Entscheidungen, denen Meinungen zugrundeliegen und die wiederum Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung haben². Aus diesem Grunde sollte man eine negative Abgrenzung nur dahingehend treffen, daß von einer „Darbietung“ nur dann eine Rede sein kann, wenn die Information einen Sinngehalt besitzt, also nicht lediglich ohne jeden weiteren immanenten Sinngehalt, Geschehensabläufe aufgenommen und übertragen werden (etwa Verkehrs-, Diebstahls-, Betriebs- und Spielplatzüberwachung). Eine Darbietung setzt außerdem einen von einem bestimmten Veranstalter getragenen Mitteilungswillen voraus, der bei diesen rein Überwachungstechnischen Vorgängen nicht gegeben ist³. Die weiteren von den Rundfunkreferenten der Länder im „Schliersee-Papier“ aufgeführten Beispiele sollte man nicht deshalb aus dem Rundfunkbegriff ausklammern, weil

1 Vgl. „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653; Stämmler, AFP 1975, S. 749; Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 224

2 Siehe auch Stämmler, AFP 1975, S. 749

3 Vgl. Funk, Öffentlich-rechtliche Probleme, S. 15f.; vom Ergebnis teilweise ebenso „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653; vgl. auch Stämmler, AFP 1975, S. 749

sie keine Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung hätten¹, sondern weil sie in einem anderen Funktionszusammenhang stehen. Der Interpretationsansatz der Rundfunkreferenten der Länder müßte richtigerweise auf solche Sendungen begrenzt werden, die in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang mit der Wahrnehmung bestimmter, in sich abgegrenzter und eigenständigen Funktionsträgern zugewiesener Aufgabenbereiche stehen, wobei die elektronische Informationsübertragung im allgemeinen nur eine untergeordnete technische Hilfsfunktion einnimmt².

ccc. Die spezifischen Formen der Aussage- und Programmgestaltung

Alle Aussagen im Massenkommunikationsbereich Rundfunk bedürfen der Codierung³, wobei sich der Hörfunk des gesprochenen Wortes, der Musik und der Geräuschkustik bedient, das Fernsehen neben diesen Mitteln darüber hinaus des kontinuierlichen Bilderflusses und des Farbeindrucks. Dabei wirkt das gesprochene Wort insbesondere durch seine besondere Akzentuierung in den verschiedensten Formen wie Betonung, Lautstärke, Zusammenhang mit anderen Gestaltungsmitteln des Rundfunks wie Musik, Geräusche etc.

Die „Fernsehsprache“ entsteht praktisch durch eine äußerst komplizierte Mischung zweier im Grunde ungleichartiger Zeichensysteme. Das eine von beiden ist ein optisches Zeichensystem und besteht aus sehr dynamischen Bilderreihen. Das andere ist akustisch-verbal-sprachlicher Natur und setzt sich aus mehr oder weniger zusammenhängenden Wortketten zusammen. Diese Doppel-Codierung der Fernsehsprache besitzt eine Schlüsselstellung bei der Bildung eines sich eben ent-

1 So „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653; Sturm, Bildschirmzeitung, S. 117f.

2 Stämmler, AFP 1975, S. 751; so jetzt auch der Ergänzungsbericht der Rundfunkreferenten der Länder zum „Schliersee-Papier“ vom 10. Sept. 1981 hinsichtlich Sendungen in Einrichtungen, abgedruckt bei Ring, Textsammlung, Bd. II, unter F-I 1.5.1.

3 Bosshart, Dynamik, S. 194; Noelle-Neumann, Öffentlichkeit, S. 240; Maletzke, Psychologie, S. 171f.

wickelnden neuen Bewußtseins. In diesem kombinierten Sprachgebrauch wird manches sagbar, was bisher allein weder sprachlich noch optisch allein auszudrücken war¹. Gerade die Gewichtung zwischen Wort und Bild, die Umschaltung vom Wort zum Bild und umgekehrt und der Spannungszustand zwischen Wort und Bild prägen weitgehend die Wirkungsweisen des Fernsehens².

Dabei hat gerade der Prozeß der Unterhaltungsproduktion zur Folge, daß die Auswahl der (Sprach-) Zeichen aus einem beschränkten Vorrat erfolgt. Diese große Stereotypisierung der Unterhaltung führt zu einer beschränkten Eigendynamik der Formen³. Aus den spezifischen Verschiedenheiten zwischen Optik und Akustik folgt, daß die Sehwelt stabiler und solider, verlässlicher und beweiskräftiger ist als die flüchtige und labile Hörwelt. Der Akzent der Sehwelt liegt mehr auf der Seite des Verstandes, des Vorstellens und des kritischen Denkens, während der Schwerpunkt des Hörens mehr beim Gefühl und Gemüt zu suchen ist⁴. Diese spezifischen Gestaltungsmittel des Rundfunkprogramms bedingen eine besonders hohe Glaubwürdigkeit beim Publikum⁵.

5. Die kennzeichnenden Charakteristika des Rundfunks in der Verfassung

Die aufgrund der objektiv-teleologischen Auslegungskriterien ermittelte besonders intensive Wirkung des Rundfunks auf das Verhalten der Rezipienten gewinnt insbesondere im Prozeß der allgemeinen Meinungsbildung eine Schlüsselstellung⁶. Die funktionale Bedeutung des Massenmediums Rundfunk⁷ liegt in den hervorzuhebenden Charakteristika der

1 Sturm, Masse, S. 143f. m.w.N.; Maletzke, Media Perspektiven 1982, S. 743

2 Sturm, Masse, S. 146, 148

3 Bosshart, Dynamik, S. 195f.; Lieb, Ruf 1980, S. 222

4 Maletzke, Psychologie, S. 172

5 Vgl. Lieb, Kabelfernsehen, S. 22, ders. Ruf 1980, S. 220

6 Siehe Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 245

7 Vgl. zu diesem Merkmal auch Krause-Ablaß, Ruf 1971, S. 288; Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 32f.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 143ff.

gleichzeitigen fernmeldetechnischen (zentralen) Übertragung einer Aussage¹, der Bindung an das technische Medium und die Zeitstruktur der Aussagenübermittlung sowie der Spezifika der Aussage- bzw. Programmgestaltung begründet.

Es soll an dieser Stelle nicht den bereits zahlreich existierenden Rundfunkdefinitionen² eine weitere hinzugefügt werden, sondern in einer Art Liste die als wesentlich herausgearbeiteten Kennzeichen des Rundfunks zusammengefaßt werden. Damit soll dem bei einer Definition vorliegenden Eindruck entgegengetreten werden, als handele es sich bei der Angabe der kennzeichnenden Merkmale um solche mit exakt festliegendem Umfang.

Der Rundfunk ist gekennzeichnet durch:

1. sein Charakteristikum als Massenkommunikationsmittel³, wobei
2. die Kommunikator„institution" Rundfunk die Aussagen produziert, zusammenstellt, sowie das veranstaltete Gesamtprogramm gestaltet,
3. die Aussageninhalte in Form von Worten/Tönen und (bewegten) Bildern vermittelt werden,
4. die Verbreitung dabei auf fernmeldetechnischem Wege, d.h. unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters geschieht, wobei die Rundfunkübertragung gleichzeitig erfolgt [(fast-) zeitgleicher Empfang an einem oder mehreren anderen Orten].
5. Die besondere Bedeutung des Massenkommunikationsmittels Rundfunk für den Prozeß der allgemeinen Meinungsbildung liegt in der gleichzeitigen fernmeldetechnischen Übertragung der Aussageninhalte, d.h. der unmittelbaren Empfangsmöglichkeit für eine Vielzahl räumlich getrennter (Individual-) Teilnehmer, der Bindung an die Zeitstruktur, der passiven Rezeption mittels eines Empfangsgerätes sowie der spezifischen Ausdrucksformen der Aussageninhalte begründet.

1 Stammer, AFP 1975, S. 750; Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 32; König, Teletexte, S. 121; vgl. auch „Würzburger-Papier", Media Perspektiven 1979, S. 401

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 32 FN 22; Demme, Kabelfernsehen, S. 21ff.; Pohle, Der Rundfunk als Instrument, S. 16ff.; Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 40

3 Vgl. dazu unter 2. Kapitel, A, I, 5

4. Kapitel

Der Rundfunk in Abgrenzung zu Presse und Film

Nachdem nunmehr die Charakteristika des Rundfunks festgelegt worden sind, sollen die aufgrund der Auslegung ermittelten Konturen des Rundfunks in Abgrenzung zu den beiden anderen Massenkommunikationsmitteln des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG überprüft werden, da der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff gerade auch Konturen gewinnt in der Unterscheidung von den anderen Massenkommunikationsmitteln¹.

An Hand des (der) herausgearbeiteten Differenzierungskriteriums (bzw. -kriterien) läßt sich eine besondere normative Bedeutung eines oder mehrerer des durch die Auslegung gewonnenen Merkmals (bzw. Merkmale) verifizieren. Die vorzunehmende Abgrenzung von Rundfunk, Presse und Film rechtfertigt sich überdies wegen der vielfältigen Bezüge des zu untersuchenden audio-visuellen Mediums (und seiner spezifischen Verwendungsweise) zu den drei genannten Mediensysteme, sowie der unterschiedlichen Kompetenzlage bei einer eventuellen Einordnung unter eines dieser Medien.

Auf diese Weise soll auch gerade für „Grenzfälle“ und für „verfassungsrechtliche Grauzonen“³ ein klares Abgrenzungskriterium (bzw. klare Abgrenzungskriterien) gefunden werden, die eine eventuelle Zuordnung zu einem der traditionellen Medien auch unter dem Gesichtspunkt der technischen Veränderungen auf dem Mediensektor (noch) erlaubt. Gerade unter dem Aspekt der besonderen Bedeutung der Massenkommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und der unterschiedlichen Folgen für die Einordnung unter eines der genannten Medien ist dieser Abgrenzung besonderes Gewicht beizumessen.

1 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 47; Tettinger, Neue Medien, S. 24; Lieb, Kabelfernsehen, S. 89ff., jedoch lediglich bezogen auf das jeweilige technische Verfahren

2 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 13ff.

3 Vgl. Tettinger, Neue Medien, S. 24 m.w.N.

Dabei steht im Vordergrund zunächst die Festlegung des presse- und des filmrechtlichen Verfassungsbegriffs und die Auswahl des (der) Differenzierungskriteriums (-kriterien).

A. Der Pressebegriff

I. Der einfachgesetzliche Pressebegriff

Der Pressebegriff der Landespressegesetze orientiert sich am Begriff des „Druckwerks“. Als Druckwerke werden dabei „alle mittels der Buchdruckerpresse oder eines sonstigen zur Massenherstellung geeigneten Vervielfältigungsverfahrens hergestellten und zur Verbreitung bestimmten Schriften, besprochenen Tonträgern, bildlichen Darstellungen mit und ohne Schrift und Musikalien mit Text oder Erläuterung“ angesehen¹.

Ferner gehört zu den Druckwerken auch das gesamte Korrespondenzmaterial der presserechtlichen Hilfsunternehmen, so daß Nachrichtenagenturen, Pressekorrespondenzen, Materndienste und ähnliche Unternehmen den Bestimmungen der Landespressegesetze unterliegen². Die Landespressegesetze gehen von einem weiten Pressebegriff aus³ und setzen damit die Tradition des Pressebegriffs des Reichspressegesetzes⁴ fort, dessen Druckwerkbegriff auch über den allgemeinen Sprachgebrauch hinausging und insbesondere auch die Schallplatte umfaßte⁵. Entscheidende Erwägung für die Einordnung der

1 Vgl. § 7 der LPGe Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, § 6 LPG Berlin. Im Jahre 1974 haben die Länder Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Baden-Württemberg, Bremen, Schleswig-Holstein den Begriff Bildträger in die jeweiligen Landespressegesetze aufgenommen.

2 Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 936; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 2 Rdn. 7

3 Vgl. Löffler, Presserecht, Bd. II, § 1 LPG Rdn. 36, § 7 LPG Rdn. 12ff.

4 § 2 des Gesetzes über die Presse vom 7.5.1874, RGBL. Nr. 16, S. 65

5 Vgl. RGSt 38, 345 (347); 47, 223 (224ff.); 47, 404 (405ff.) Häntzschel, Reichspreßgesetz, § 2 Anm. 2c,f

Schallplatte unter die Presse war, daß der Gedankeninhalt durch das Einritzen in die Platte ebenso fixiert sei, wie durch eine Buchstabenschrift. Der Inhalt sei damit im Wege sinnlicher Wahrnehmung dem Verständnis zugänglich, die Rillen der Grammophonplatte könne man somit als Schriften ansehen¹. In Hessen² und in Bayern³ sind die besprochenen Tonträger nicht in die Legaldefinition des Druckwerks einbezogen worden. Nach den meisten Landespressegesetzen fallen somit die besprochene und besungene Schallplatte sowie das besprochene und besungene Tonband unstreitig unter die Definition des Druckwerks⁴, während dies für Rundfunk und Film abgelehnt wird⁵. Der weite Pressebegriff gilt auch in anderen Gesetzen, so unter anderem im Strafrecht⁶.

Druckwerke im Sinne der Pressegesetze sind jedoch keine amtlichen Druckwerke, soweit sie gänzlich amtliche Mitteilungen enthalten, ebenso die sogenannten „harmlosen Druckwerke“, die nur Zwecken des Gewerbes und Verkehrs, des häuslichen geselligen Lebens dienen, wie Formulare, Preislisten, Werbedrucksachen, Visitenkarten usw. Ferner wird der Charakter eines Druckwerks dann verneint, wenn der geistige Inhalt der Vervielfältigung gegenüber dem vorherrschenden Stoffmaterial so zurücktritt, daß er

1 RGST 47, 223 (224ff.); so auch die Überwiegende presserechtliche Literatur, die es als entscheidend ansah, daß ein geistig erfaßbarer Inhalt in stofflicher Verkörperung vorlag, Häntzschel, Reichspreßgesetz, § 2 Anm. 2c, f; Löffler, Presserecht, Bd. I, § 2 RPreßG, Anm. 22

2 Hessen, § 4 LPG

3 Bayern, § 6 LPG

4 Vgl. Löffler, Presserecht, Bd. II, § 7 LPG Rdn. 33; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 2 Rdn. 7, S. 3 Rdn. 14ff.

5 Löffler, Presserecht, Bd. II, § 7 LPG Rdn. 24, 27; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 2 Rdn. 8f., S. 60, Rdn. 8ff.; vgl. auch schon zur Nichtanwendbarkeit des Reichspressegesetzes auf Rundfunk und Film, Häntzschel, Reichspreßgesetz, § 2 Anm. 2f.; Löffler, Presserecht, Bd. I, § 2 RPreßG, Anm. 11

6 Vgl. Schönke-Schröder, STGB-Kommentar, § 11 Rdn. 90, § 202 Rdn. 5 STGB; siehe ferner Löffler, Presserecht, Bd. I, S. 223ff., 370ff.; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 253 Rdn. 1f.

dessen stofflich wirtschaftlicher Bestimmung völlig untergeordnet wird oder eine unwesentliche Rolle spielt wie z. B. Biergläser mit Aufschriften, Banknoten etc.¹

II. Die Begriffsfestlegung der Presse in der Literatur

Bei dem verfassungsrechtlichen Begriff der Presse läßt sich zwischen einem engeren und einem weiteren Pressebegriff unterscheiden². Der engere Pressebegriff wird sachlich, in Anlehnung an die Definition des Pressebegriffs in der Publizistikwissenschaft, nur auf Zeitungen und Zeitschriften, in den Pressegesetzen auch als periodische Druckwerke bezeichnet³, bezogen⁴. Das Buch wird wegen fehlenden Aktualitätsbezugs und fehlender Periodizität nicht unter den engen Pressebegriff gefaßt⁵. Teilweise wird auf inhaltlicher Ebene der Pressecharakter nur der Veröffentlichung „politisch-Kulturell-weltanschaulicher“ Nachrichten und sonstiger sachlicher Berichterstattung im öffentlichen Interesse zugebilligt⁶.

Dem weiten Pressebegriff unterfallen sämtliche Erzeugnisse, die der Definition des Druckwerks der Landespressegesetze entsprechen sowie das Pressewesen in seiner Gesamtheit⁷. Die „Presse“ umfaßt also nicht nur die Presseerzeugnisse, sondern auch die zugrundeliegende Organisation, die „Institution Presse“, die als der Inbegriff aller für die inhalt-

1 Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 937 m.w.N.

2 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 129ff. zu Art. 5 GG; Löffler, Presserecht, Bd. I, S. 102 Rdn. 85ff.; F. Schneider, Pressefreiheit, S. 55ff.

3 Vgl. § 7 RPG, § 7 Abs. 4 LPGe; Löffler, Presserecht, Bd. 2, § 7 LPG Rdn. 73

4 F. Schneider, Pressefreiheit, S. 61, 64

5 Ebd., S. 58, 61, 64; v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. I, Art. 5 Anm. VI 3, S. 245

6 F. Schneider, Pressefreiheit, S. 117; Hesse, Grundzüge, S. 162; v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. I, Art. 5 Anm. VI 3, S. 245; vgl. auch Löffler, Massenmedien, S. 121

7 Löffler, Presserecht, Bd. I, S. 103 Rdn. 86f.; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 133ff. zu Art. 5 GG; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 43 Rdn. 2f.

liche und technische Herstellung sowie Verbreitung von Druckwerken eingesetzten personellen und sachlichen Mittel bezeichnet werden kann¹. Man kann ihn auch als „funktionalen Pressebegriff“ bezeichnen², der die Gesamtheit der Tätigkeiten „von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung“ umfaßt³.

III. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Pressebegriff und die Feststellung eines uneinheitlichen Begriffsverständnisses der Presse

Das Bundesverfassungsgericht hat selbst bislang noch keine Definition des Pressebegriffs gegeben; es ist jedoch der Ansicht, daß der Begriff „Presse“ weit und formal auszulegen sei⁴. Der Begriff „Presse“ umfasse dabei auch die typischen Aufgaben der Presse⁵, sowie wegen des Nachrichtencharakters auch das Anzeigenwesen⁶. Es versteht unter „Presse“ zumindest das Zeitungsverlags- und Druckwesen⁷, Zeitschriften und Zeitungen⁸ und auch das Buch⁹.

Wie die Übersicht in Literatur und Rechtsprechung gezeigt hat, differiert auch das Begriffsverständnis der „Presse“ in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Auch die Ermittlung des Begriffsinhalts „Presse“ muß somit durch Auslegung erfolgen. Dabei kann jedoch auf die Anwendung des systematischen Kriteriums verzichtet werden, da dies nicht zu einer näheren Begriffsklärung beitragen kann. Daß es sich bei den drei in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG aufgezählten Medien und somit auch der Presse um Massenmedien handelt, braucht nicht weiter syste-

1 Löffler, Presserecht, Bd. I, S. 103 Rdn. 86f.; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 133ff. zu Art. 5 GG; Hesse, Grundzüge, S. 161f.; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 Rdn. 23

2 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 39f.

3 BVerfGE 10, 118, 121; 20, 162, 175f.

4 BVerfGE 34, 269 (283)

5 BVerfGE 21, 271 (279)

6 BVerfGE 21, 271 (278ff.)

7 BVerfGE 12, 205 (260f.)

8 BVerfGE 20, 162 (201f., 212); 21, 271 (278ff.)

9 BVerfGE 36, 321 (341)

matisch vertieft zu werden. Auch die weitere Erwähnung der Presse (Pressefreiheit) in Art. 18 GG, sowie in der Kompetenzbestimmung des Art. 75 Nr. 2 GG, vermag nicht als Ansatzpunkt für eine systematisch-begriffliche Untersuchung zu dienen. Die Aufzählung der Pressefreiheit in Art. 18 GG bezieht sich ausdrücklich auf Art. 5 Abs. 1 GG, und auch die Begriffsverwendung der Presse in Art. 75 Nr. 2 GG wird nach einhelliger Auffassung als mit der Begriffsverwendung in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG identisch angesehen¹. Hinsichtlich einer Klärung des generellen Begriffs Presse wird auf die diesbezügliche Erörterung zum Rundfunkbegriff Bezug genommen², ebenso wie hinsichtlich der Erörterung zur Klärung der allgemeinen Wirkungen von Massenmedien³.

IV. Die Auslegung des verfassungsrechtlichen Pressebegriffs

1. Die wörtliche Auslegung

Der Begriff „Presse“ hat seinen Ursprung von der Verwendung der Druckpresse bei der Herstellung von Druckwerken⁴. Das Verständnis des Begriffs „Presse“ ist jedoch weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart als eindeutig zu bezeichnen⁵.

So verstand beispielsweise Napoleon unter Presse die Zeitung, als er von der Presse als der siebten (europäischen) Großmacht sprach⁶. Der herrschende Sprachgebrauch im 19. Jahrhundert verband mit dem Begriff „Presse“, in Anlehnung an dessen ursprüngliche Bedeutung, in erster Linie die Vorstellung eines bestimmten technischen Verfahrens und über-

1 Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 29 zu Art. 75 GG; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 75 Rdn. 21, 24; v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 75 Anm. V 2a, S. 1698 mit Verweis auf Art. 5 Anm. VI 3, S. 245; BVerfGE 12, 205, 228

2 Vgl. dazu 3. Kapitel, E, I

3 Vgl. dazu 3. Kapitel, E, II, 4a, b, aa

4 Löffler, Massenmedien, S. 121; siehe auch „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 403

5 Löffler, Massenmedien, S. 121f.; Czajka, Pressefreiheit, S. 14, 17

6 Siehe dazu Löffler, Massenmedien, S. 120f.; vgl. dazu auch den Großen Brockhaus (1935), S. 80, der Presse auch in der Bedeutung als Machtphänomen konstatiert.

trug dann dessen Bezeichnung auf seine sämtlichen Produkte¹. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist Presse gleichbedeutend mit der Gesamtheit der Tageszeitungen², bzw. mit der sogenannten „periodischen“ Zeitungs- und Zeitschriftenpresse, genauer der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage und -redaktionen samt ihren Erzeugnissen³. Dem entspricht auch die Terminologie der Publizistikwissenschaft⁴.

Der Rechtsbegriff der Presse weicht vom allgemeinen Sprachgebrauch erheblich ab. So versteht das Reichspreßgesetz⁵ in § 2 unter „Presse“ alle Erzeugnisse der Buchdrucker- presse sowie ähnlicher Verfahren zur Vervielfältigung von Texten und Abbildungen. Auch neuere Gesetze verwandten und verwenden diesen weiten Pressebegriff. So bestimmte z.B. § 1 des Bremer „Gesetzes zum Schutze der Presse“⁶ ausdrücklich: „Das Gesetz ... findet nicht nur auf Zeitungen und Zeitschriften, sondern auf alle Druckerzeugnisse des In- und Auslandes Anwendung.“ Andere Nachkriegsgesetze wiederum verwandten den engeren Pressebegriff. So definierte das frühere Hamburger „Gesetz über die Selbstverwaltung der Presse“ vom 3.10. 1949⁷ „Pressefreiheit“ als „das Recht, periodische Druckschriften herauszugeben und zu verbreiten (§ 1).“

Auch ein Teil der verfassungsrechtlichen Literatur geht von diesem engen Pressebegriff aus⁸. Welcher Begriffsinhalt dem Pressebegriff überdies noch entnommen werden kann, ergibt sich aus dem weiten Pressebegriff der verfassungsrecht-

1 Czajka, Pressefreiheit, S. 15 m.w.N., 18; Herstellungs- und Verbreitungsorganisationen wurden dabei noch nicht unter den Begriff Presse gefaßt, sondern mit Preßgewerbe bezeichnet, vgl. Pierers Konversations-Lexikon (1892), Sp. 801

2 Löffler, Massenmedien, S. 121

3 Ebd.; Czajka, Pressefreiheit, S. 14, 18; Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 937; Lerche, Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1910

4 Czajka, Pressefreiheit, S. 14; F. Schneider, Pressefreiheit, S. 61, 64

5 Reichspreßgesetz vom 7.5.1874, RGBL., S. 65

6 G vom 20.12. 1948 (Brem. GBL. S. 250.);vgl. auch den Druckwerksbegriff der LPGe der Länder (§ 7 bzw. § 6)

7 Hamb. GVBL., S. 245

8 F. Schneider, Pressefreiheit, S. 61, 64

lichen Literatur¹. Danach umfaßt die Presse nicht nur die Erzeugnisse, sondern auch die zugrundeliegende Organisation, die als der Inbegriff aller für die inhaltliche und technische Herstellung sowie Verbreitung von Druckwerken eingesetzten personellen und sachlichen Mittel bezeichnet werden kann.

Somit läßt sich also feststellen, daß der Pressebegriff sowohl in der allgemeinen Umgangssprache in der Vergangenheit wie in der Gegenwart mehrdeutig ist. Auch in rechtlicher Hinsicht besteht keine einheitliche Begriffsverwendung². Man kann unter Presse somit zunächst die auf die Herstellung gerichtete Tätigkeit verstehen, daneben das Produkt dieser Tätigkeit (Presseerzeugnis), hierbei wiederum nur periodische Druckwerke oder alle mittels der Buchdruckerpresse oder eines sonstigen zur Massenherstellung geeigneten Vervielfältigungsverfahrens hergestellten Druckerezeugnisses, sowie die Unternehmen und redaktionellen Hilfsunternehmen, die Druckwerke herstellen³.

2. Die historische Auslegung

a. Die geschichtliche Entwicklung der Presse bis zur Entstehung des Grundgesetzes

Die Entstehung der Presse nimmt ihren Beginn mit der Erfindung des Buchdrucks mit beweglichen Lettern durch Gutenberg um 1450⁴. Die kirchliche und weltliche Obrigkeit ging bald daran die Druckerzeugnisse unter ihre Kontrolle zu bringen. Die Kirche führte durch die päpstliche Bulle „Inter multiplices“ von 1487 die von den Bischöfen auszuübende Zensur im gesamten Bereich der römischen Kirche ein, nachdem

1 Siehe dazu Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 133ff. zu Art. 5 GG; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 Rdn. 23; Löffler/Ricker, Handbuch des Presse-rechts, S. 43 Rdn. 2f.

2 Löffler, Massenmedien, S. 122; König, Teletexte, S. 117

3 Vgl. auch Löffler, Massenmedien, S. 122f.

4 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 21 Rdn. 5

bis dahin von der Kirche die Nachzensur praktiziert worden war¹. Durch den „Augsburgischen Reichsabschied“ von 1530 wurde auch von den Reichsfürsten die präventive Zensur eingeführt². Bis zum Beginn des 17. Jahrhunderts erschienen vor allem Flugschriften und Bücher; danach beginnt erst die Epoche der periodischen Presse³. Als erster moderner Staat wird in England 1695 die Pressezensur aufgehoben. In der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 findet die Pressefreiheit zum ersten Mal Erwähnung; in dem 1. Zusatzartikel der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika aus dem Jahre 1791 wird der Pressefreiheit voller Verfassungsschutz gewährt. Auch in Art. 11 der französischen Menschenrechtsdeklaration von 1789 wird die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen als eines der kostbarsten Menschenrechte anerkannt⁴.

Erst ein halbes Jahrhundert später konnte sich auch die Pressefreiheit in Deutschland durchsetzen. Diese war insbesondere durch das strenge (präventive) Zensursystem, das aufgrund der Karlsbader Beschlüsse in Form des BundespreßG eingeführt worden war, stark eingeschränkt. Erst die Revolution von 1848 führte zur Aufhebung der Zensur. Obwohl die Revolution scheiterte, wurde die Pressefreiheit in Preußen durch die Verfassung von 1850 und im Reich durch das RPreßG von 1874 ausdrücklich anerkannt⁵.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich die periodische Presse immer mehr zu einem wirtschaftlichen und politischen Machtinstrument. Die technische Entwicklung der Drucktechnik machte besonders bedeutsame Fortschritte, ausgelöst insbesondere durch die Erfindung der Schnellpresse und der Rotationsmaschine⁶. Während der Dauer des

1 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 21 Rdn. 4, 7

2 Ebd., S. 21 Rdn. 8

3 Ebd., S. 21 Rdn. 6, S. 22 Rdn. 10f.

4 Ebd., S. 22 Rdn. 12; Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 933

5 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 23 Rdn. 13ff.

6 Ebd., S. 24 Rdn. 20; Löffler, Presserecht, Bd. I, S. 48 Rdn. 60f.; Rudolf, Presse und Rundfunk, S. 933

Ersten Weltkrieges und nach der nationalsozialistischen Machtergreifung im Jahre 1933 wurde die Pressefreiheit wieder einer Zensur unterworfen. Während des nationalsozialistischen Regimes wurde die Pressefreiheit durch die Zwangsmitgliedschaft aller im Pressewesen tätigen Personen in der Reichspressekammer und durch das Schriftleitergesetz beseitigt. Diese politischen Maßnahmen hatten eine Pressekonzentration in den Händen der NSDAP zur Folge¹. Der Großteil der deutschen Presse (82,5% der Gesamtauflage der Zeitungen) befand sich am Ende des Zweiten Weltkrieges in zwei Holdings zusammengefaßt, im Eigentum eines der NSDAP gehörenden Verlags. Der Zusammenbruch der Hitler-Diktatur brachte auch das Ende der nationalsozialistisch gelenkten Presse².

Der Wiederaufbau der bundesdeutschen Presse fand unter der Kontrolle der westlichen Besatzungsmächte im Rahmen eines eng begrenzten Lizenzierungssystems statt, das erst 1949 aufgehoben wurde³.

b. Das Presseverständnis der Grundgesetzverfasser an Hand der Materialien zum Grundgesetz

Aus den Materialien zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergibt sich, daß die Presse, ebenso wie bereits der Rundfunk, als Pflichten- und Aufgabenadressat bzw. als Rechtsinhaber angesprochen wurde⁴. Später wurde die Erwähnung einer Pflicht der Presse, wahrheitsgemäß zu berichten, als selbstverständ-

1 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 24f. Rdn. 21ff.; Löffler, Presserecht, Bd. 1, S. 49 Rdn. 61ff.; Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 51f.

2 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 25 Rdn. 25; Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 51f.

3 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 25 Rdn. 25; Löffler, Presserecht, Bd. I, S. 53 Rdn. 72

4 Siehe dazu H.CH.E. Art. 7 Abs. 2, Matz, in: JÜR 1 (1951) S. 79; Art. 8 Abs. 3 der Fassung der 5. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 29.9.1948, PR-Drucksache 155, S. 4f., Matz, in: JÜR 1 (1951) S. 80; Fassung der 25. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 24.11.1948, PR-Drucksache 317, Anlage S. 1, Matz, in: JÜR 1 (1951) S. 84

lich und „überflüssig“ gestrichen¹. Die Presse bzw. Pressefreiheit war Gegenstand zahlreicher Erörterungen in den Ausschüssen des Parlamentarischen Rates. So wurde in der 5. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 29.9.1948 die Aufnahme einer Bestimmung über die Lizenzierung der Presse diskutiert, eine solche jedoch, wegen der Möglichkeit der Einschränkung der freien Meinungsäußerung, nicht aufgenommen². Behandelt wurde ferner das Problem einer Vorzensur der Presse sowie weitere mögliche Beschränkungen der Pressefreiheit³.

In der 25. Sitzung des Grundsatzausschusses wurde die Gesamtmaterie der Äußerungsfreiheiten ausführlich erörtert⁴. Bei der Diskussion der Frage, ob außer der allgemeinen Meinungsäußerungsfreiheit auch die Pressefreiheit und Freiheitsrechte für Rundfunk und Film in den Text aufgenommen werden sollten, schlug der Vorsitzende des Grundsatzausschusses, der Abgeordnete Dr. v. Mangoldt, die auch mit geringfügigen textlichen Korrekturen im endgültigen Grundgesetz-Text enthaltene Formulierung vor: „Die Pressefreiheit sowie die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film . . . wird gewährleistet.“⁵ Wenig später erklärte der Abgeordnete Dr. v. Mangoldt dazu, daß „Pressefreiheit“ ein ganz fester Begriff sei⁶. Zu Abs. 3 des Art. 8 der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16.11.1948⁷ kam es

1 Siehe dazu die Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13.12.1948, PR-Drucksache, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 85 mit Anmerkungen, ferner auch S. 83

2 PR-Stenoprotokoll, S. 40ff., Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 80; vgl. dazu ferner die Debatte in der dritten Lesung des HA, in der man die Notwendigkeit von Bedingungen diskutierte, die an die Herausgabe von Zeitungen und Zeitschriften geknüpft sein sollten, HA-Stenoprotokoll, S. 614, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 88

3 Siehe dazu die Begründung von Prof. Thoma zu Art. 7 der Fassung seiner „Kritischen Würdigung“ der ersten Fassung des Grundsatzausschusses, PR-Drucksache 244, S. 7

4 Siehe dazu PR-Stenoprotokoll, S. 1-47

5 Art. 6 Abs. 3 S. 1, PR-Drucksache 317, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 84, wobei der Allgemeine Redaktionsausschuß dann die Wörter „wie“ durch „und“ und „wird“ durch „werden“ ersetzt und den zweiten Satz des Absatzes 3 gestrichen hat

6 PR-Stenoprotokoll, S. 18

7 Text bei Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 81

zu eingehenden Erörterungen des Presserechts¹. Es wurde der wirtschaftliche Aspekt des Presserechts angesprochen, deren Regelung man einem künftigen Pressegesetz vorbehalten wollte. An weiteren Materien, die in einem Pressegesetz geregelt werden sollten, wurden erwähnt: Beschränkungen der Pressefreiheit, Verpflichtung zur Wahrheit, Haftung und Redaktionsgeheimnis etc. In diesem Zusammenhang wurde auch angeregt, statt des Begriffs „Pressefreiheit“ die Formulierung „Freiheit der Presse“ vorzuziehen. Dabei äußerte der Abgeordnete Dr. v. Mangoldt, daß „Pressefreiheit“ ein ganz eingeführter Begriff sei und der Formulierung „Freiheit der Presse“ vorzuziehen sei². Entscheidend für eine besondere Gewährleistung der Pressefreiheit war die Erwägung Dr. v. Mangoldts, daß in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses lediglich von Zensur die Rede war und damit die Frage der Pressefreiheit zu kurz behandelt worden sei³.

Die Äußerungen in der für Formulierung und Inhalt des Art. 5 Abs.1 S.2 GG entscheidenden Sitzung des Grundsatzausschusses zeigen, daß man den Begriff „Pressefreiheit“ so übernommen hat, wie er sich historisch herausgebildet hat, wobei man auch den Gegenstand der Pressefreiheit, die Presse, in ihrem Bedeutungsgehalt als bekannt vorausgesetzt hat⁴. Weder aus den Materialien zu Art. 18⁵, wo schon dem endgültigen Wortlaut nach ausdrücklich auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG Bezug genommen wird, noch aus den Materialien zu Art.

1 Stenoprotokoll, S. 1ff., 42ff., Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 82f.

2 Stenoprotokoll, S. 23, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 82

3 Stenoprotokoll, S. 3, 9, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 83

4 Vgl. die 26. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 30.11.1948, bei der über die Aufnahme eines Informationsrechts der Presse gegenüber öffentlichen Stellen in die Verfassung debattiert wurde, Stenoprotokoll, S. 89ff., Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 84; ferner Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 32 Rdn. 1

5 Siehe dazu JÖR 1 (1951) S. 171-176, man ging dort auch vom Begriff der Pressefreiheit in Art. 7 des H.CH.E. aus, vgl. dort S. 172

75 Nr. 2 GG¹ läßt sich ein bestimmtes Begriffsverständnis von Presse ermitteln.

Die Verwendung des Begriffs 'Presse' in den Materialien des Grundgesetzes erfolgte zum einen im Sinne der Presse als einer organisatorischen Funktionseinheit, die jeweils in einen Zusammenhang mit Rundfunk und Film gestellt wurde. Aus der Feststellung, daß Pressefreiheit ein ganz eingeführter Begriff sei, läßt sich entnehmen, daß die Verfasser des Grundgesetzes den Pressebegriff verstanden haben, wie er auch dem Reichspressegesetz von 1874 zugrundelag und dort seinen Anknüpfungspunkt im weiten Druckwerksbegriff des § 2 hatte. In erster Linie stand also das Pressezeugnis im Vordergrund; das Verständnis der Pressefreiheit umfaßte aber auch die Vorstellung des Presseunternehmens sowie dessen auf Herstellung gerichtete Tätigkeit².

3. Die objektiv-teleologische Auslegung der Presse

a. Die Konturierung des verfassungsrechtlichen Pressebegriffs an Hand einer funktionalen Betrachtung des publizistischen Mediums

Das Massenmedium Presse bildet aufgrund seiner Wirkungsweise im Kommunikationsprozeß einen bedeutenden Faktor im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung³. Diese spezielle Funktion der Presse muß auch bei der verfassungsrechtlichen Begriffsklärung angemessen gewichtet werden.

Zugunsten eines engen Pressebegriffs, wie er teilweise in der verfassungsrechtlichen Literatur vertreten wird⁴, läßt

1 So wurde in der 8. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 6.10.1948 unter Ziffer 4 das „Presserecht“ ohne Erörterung in den Katalog der Vorranggesetzgebung aufgenommen, Stenoprotokoll, S. 41, Matz, in: JÖR 1 (1951), S. 558; siehe ferner die ersten Lesungen des HA, die weder Erörterungen noch Änderungen zum „Presserecht“ ergaben, HA-Stenoprotokoll, S. 87, 357, 647, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 558f.

2 Vgl. dazu auch Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 23f. Rdn. 16ff.

3 Vgl. BVerfGE 12, 205; 20, 175

4 v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. I, Art. 5 Anm. VI 3, S. 245; F. Schneider, Pressefreiheit, S. 61, 64

sich aufgrund der bisherigen Untersuchung der Presse kein Anknüpfungspunkt in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG finden. Weder aus dem Wortlaut noch der Stellung der Presse in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, läßt sich ein eindeutiger Anhaltspunkt für eine, nur auf den Bereich der periodischen Presse beschränkte, Interpretation des Pressebegriffs finden. Auch eine Beschränkung des Pressecharakters auf inhaltlicher Ebene ist abzulehnen.

Gegen eine restriktive Auslegung spricht zunächst die historische Entwicklung, die im einfachgesetzlichen Bereich an die Druckwerkseigenschaft anknüpfte¹. Entscheidend war also die technische Herstellung eines „Druckwerks“, worunter nicht nur Erzeugnisse der Buchdruckerpresse fielen; es kam somit nicht auf den Inhalt des Presseerzeugnisses für die Erfüllung des Druckwerkbegriffs an². Dem Druckwerk muß lediglich die Eignung zur geistigen Massenwirkung zukommen, sein Pressecharakter wird nicht von seinem Inhalt her bestimmt³. Auch das Bundesverfassungsgericht⁴ hat die Presseeigenschaft nicht auf die seriöse Presse beschränkt.

Ebenso wenig läßt sich den Materialien des Grundgesetzes entnehmen, daß die Pressefreiheit sich erst dann auf ein Druckwerk erstreckte, wenn es von einer gewissen geistig-inhaltlichen Tendenz getragen war. Lediglich die Schranken der Pressefreiheit wurden in den Ausschüssen angesprochen; diese beschränken das Grundrecht allgemein, richten sich jedoch nicht gegen eine spezifische Meinung⁵. Gerade auch der betonte Ausschluß jeglicher Zensur in den Erörterungen um die Presse weist darauf hin, daß der Pressebegriff nicht eng verstanden wurde, d.h. seine Qualifizierung nicht

1 Siehe dazu § 2 des RPreßG von 1874, RGBL. S. 65; Löffler, Massenmedien, S. 124

2 Dem entspricht auch der heutige Anwendungsbereich der LPGe, vgl. Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 2 Rdn. 7, S. 3 Rdn. 33

3 Vgl. schon Häntzschel, RPreßG, § 2 Anm. 1f.; ferner Lerche, Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1910

4 BVerfGE 34, 269 (283)

5 Siehe dazu die 25. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 24. 11. 1948, Stenoprotokoll, S. 5; ferner die Anmerkungen zur Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13.12.1948, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 85

von einer vorherigen Kontrolle abhängig sein sollte. Dieses Ergebnis wird auch bestätigt durch die Funktion der Presse in einem freiheitlich demokratischen Staat, so daß die Abhängigkeit der Pressefreiheit von einem bestimmten Inhalt nur als systemwidrig bezeichnet werden kann¹.

Bei funktionaler Betrachtung der Presse kann auch der Ausschluß der sogenannten nichtperiodischen Druckwerke aus dem Pressebegriff nicht aufrechterhalten werden. So hat das Buch zwar nicht den Stellenwert für die öffentliche Meinungsbildung und das Informationsbedürfnis der Bürger wie die periodische Presse, doch trägt auch das Buch durch die Behandlung zahlloser Themenkomplexe wesentlich zur Meinungsbildung bei. Gerade das Buch war am Anfang der Presseentwicklung der bedeutendste Informationsmittler, durch das Aufkommen der Zeitungen und Zeitschriften reduzierte sich diese ursprüngliche Bedeutung². Trotz dieses Bedeutungsverlusts steht auch beim Massenmedium Buch die Informationsvermittlung im Vordergrund. Auch den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts läßt sich nichts Gegenteiliges dahingehend entnehmen, daß dem Pressebegriff nur die periodisch erscheinenden Druckwerke unterfielen³. So ist das Buch der Presse zuzuordnen, da es beispielsweise im Schallplatten-Urteil⁴ mehrfach in Verbindung mit der Presse Erwähnung fand. Aus der Formulierung „Buch und Presse“⁵ rechtfertigt sich keinesfalls der Schluß, das Buch sei damit aus dem Pressebegriff ausgeklammert. Vielmehr ergibt sich daraus lediglich, daß das Bundesverfassungsgericht das Buch nicht der periodischen Presse, entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch, zugeordnet hat. Aufgrund der Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts, daß der Begriff Presse „weit und formal“ auszulegen sei⁶ und dabei auch die typischen

1 Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 127f. zu Art. 5 GG; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 Rdn. 22

2 Siehe dazu 4. Kapitel, A, IV, 2a

3 Vgl. z.B. BVerfGE 36, 321ff.; ferner Schneider, Pressefreiheit, S. 64

4 BVerfGE 36, 321ff.

5 BVerfGE 36, 321, 341

6 BVerfGE 34, 269 (283)

Aufgaben der Presse umfasse¹, kann nur gefolgert werden, daß die Funktion der Presse in einem freiheitlichen Staat als eines bedeutsamen Informationsträgers auch den Schutz der Institution Presse in ihrer Gesamtheit umfassen muß.

Der Anwendungsbereich des weiten Pressebegriffs umfaßt somit die medialen Verkörperungen, die in den Landespressegesetzen unter dem Begriff „Druckwerk“ zusammengefaßt werden, also auch Einzelveröffentlichungen, Flugblätter u.dgl.². Daraus folgt, daß dieser Pressebegriff, der durch den Begriff des Druckwerks in seiner Reichweite umschrieben wird, als ein gemeinsames Merkmal der einzelnen Erscheinungsformen von Erzeugnissen das der „Verstofflichung eines geistigen Gehalts in sich trägt“³. Von der „Druckpresse“ als Grundmerkmal kann heute kaum mehr eine Rede sein, was bezeichnenderweise in den neuen elektronischen Herstellungsverfahren von Presseerzeugnissen (z.B. Tonbandkassette) seinen Ausdruck findet. Presse ist heute nicht mehr durch „bedrucktes Papier“ gekennzeichnet, sondern durch die Benutzung eines körperlichen Trägers für Presseerzeugnisse, wobei die Verbreitung durch die Vervielfältigung eben dieses Trägers erfolgt⁴.

b. Die den spezifischen Wirkungsaspekt begründenden Kennzeichen der Presse

Der spezifische Wirkungsaspekt der Presse ergibt sich zum einen aus der Disponibilität ihrer körperlichen Druckerzeugnisse⁵. Diese lassen sich solange speichern, bis der jeweilige Informationsträger (Papier, Magnetband) zerfällt.

1 BVerfGE 21, 271, 279

2 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 132 zu Art. 5 GG; Löffler/Ricker, Handbuch des Presse-rechts, S. 2 Rdn. 7

3 Paptistella, DÖV 1978, S. 752; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 60 Rdn. 7

4 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 46f.; König, Teletexte, S. 117

5 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 307; Lieb, Kabelfern-sehen, S. 223ff.; Schmidt, ZRP 1980, S. 135

Die Informationsaufnahme ist frei disponibel, sowohl was den Ort, als auch die jeweilige Situation angeht. So kann die Lektüre einer Zeitung oder das Abspielen eines Tonbandes wiederholt werden, einzelne Passagen können herausgegriffen und mehrmals wiederholt werden etc. Die Art der Informationsaufnahme erlaubt dem Pressebenutzer eine Vielzahl von Selektionsmöglichkeiten, wobei die Informationen im Raum angeordnet sind, also ein jederzeitiges Zugriffsrecht erlauben. Beim Rundfunk hingegen werden die Informationen in zeitlicher Abfolge, also laufend in der Zeit angeboten. Auch die von der Presse verwendeten Ausdrucksformen Worte (Text)/Töne und/oder (statische) Bilder tragen durch ihre jeweilige spezifische Ausgestaltung und der verschiedenartigen Kombination dieser Ausdrucksformen zur publizistischen Wirkung der Presse bei.

4. Die kennzeichnenden Charakteristika der Presse in der Verfassung

Damit lassen sich die für die Presse als wesentlich herausgearbeiteten Kennzeichen wie folgt zusammenfassen.

Die Presse ist gekennzeichnet durch:

1. ihr Charakteristikum als Massenkommunikationsmittel¹, wobei
2. die Kommunikator„institution“² Presse die Aussagen produziert, zusammenstellt, sowie die Verbreitung der Presseerzeugnisse gestaltet,
3. die Aussageninhalte in Form von Worten (Text)/Töne und/oder (statische) Bilder vermittelt werden,
4. die Verbreitung dabei durch körperliche Vervielfältigung der Informationsträger geschieht, wobei diese einem größeren Personenkreis zugänglich gemacht werden. Die jeweilige spezifische Rezeptionssituation ist variabel.
5. Die besondere Bedeutung des Massenkommunikationsmittels Presse für den Prozeß der allgemeinen Meinungsbildung liegt in der massenhaften, körperlichen (Einzel-) Verbreitung der Druckerzeugnisse an einen größeren Personenkreis, der freien Disponibilität der Presseerzeugnisse und einer dadurch ermöglichten hohen Selektion der Aussagen, sowie der spezifischen Aussageformen der Inhalte, begründet.

1 Vgl. 2. Kapitel, A, I, 5

2 Vgl. ebd.

B. Der Filmbegriff

I. Der einfachgesetzliche Filmbegriff

Eine unterverfassungsrechtliche (gesetzliche) Begriffspräzisierung besteht bislang noch nicht; insofern unterscheidet sich der Film von Presse und Rundfunk¹. Weder das Lichtspielgesetz vom 20.5.1920² noch das Filmförderungsgesetz³ lassen den Schluß auf einen bestimmten Begriffsinhalt zu. In § 1 Lichtspielgesetz wurde der Bildstreifen (Film) lediglich im Zusammenhang mit einer Vorzensur angesprochen, die vor seiner öffentlichen Vorführung erfolgen mußte. Das Filmförderungsgesetz⁴ befaßt sich primär mit der Filmwirtschaft (wirtschaftliche Förderung des Kinofilms), setzt Begriff und Funktion des Films also voraus⁵. Das UrhG regelt den Film nur als bestimmte Verwertungsform von Urheberrechten und betrifft damit nur einen begrenzten Ausschnitt des Filmwesens.

II. Die Begriffsfestlegungen des Films in der Literatur und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Roeber/Jacoby⁶ sehen als wesentlich für den Begriff Film die Bestimmung von Bildstreifen zur Projektierung an, was aus der Verwendungsform des „Films“, der hauptsächlich zur Vorführung in Filmtheatern hergestellt wird, folge. Dabei komme es auf die körperliche Substanz nicht entscheidend an, so daß sowohl Ton- als auch Stummfilme dem Filmbegriff unterfielen, sofern sie zur Projektierung in den Vorführungen in Filmtheatern bestimmt seien.

1 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 36

2 RGBL. Nr. 107, S. 953

3 Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des Deutschen Films (FFG) vom 25.6.1979, BGBl. I, S. 803

4 Vgl. ferner Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 569f. m.w.N.

5 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 36

6 Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 50; vgl. auch Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 2 Rdn. 9, S. 60f. Rdn. 4, 8f.

Auch im sonstigen (verfassungsrechtlichen) Schrifttum wird der „Filmbegriff“ im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bzw. Art. 75 Nr. 2 GG als primär durch zur Projektierung bestimmte, fixierte Bilderreihen verstanden, wobei es als prinzipiell gleichgültig gilt, „ob diese Fixierung auf Zelluloid oder einer ähnlichen Masse erfolgt“.¹ Dabei wird überwiegend das Merkmal der „Verbreitung in der Öffentlichkeit“ betont². Der Begriff des Films im technischen Sinne umfaßt in diesem Zusammenhang nicht nur den Filmstreifen, sondern auch das den visuellen Teil akustisch ergänzende Tonband³.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Medium Film nicht näher konkretisiert⁴, es jedoch im ersten Fernsehurteil⁵ ausdrücklich als Massenkommunikationsmittel bezeichnet.

III. Die Notwendigkeit der Auslegung des Filmbegriffs aufgrund eines uneinheitlichen Begriffsverständnisses des Films

Auch das Bedeutungsverständnis des Films kann nicht als eindeutig bezeichnet werden. Dieses läßt, je nachdem in welchem Zusammenhang es Verwendung findet, mehrere Bedeutungsgehalte zu. So ist insbesondere nicht ganz eindeutig, ob unter dem verfassungsrechtlichen Filmbegriff nur der öffentlich vorgeführte oder auch der im privaten Bereich verwendete Film verstanden werden kann. Auch die Klärung der kennzeichnenden Kriterien des Verfassungsbegriffs „Film“ muß durch Auslegung erfolgen. Auch hinsichtlich der Begriffsklärung des Films vermag die Anwendung des systema-

1 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 198 zu Art. 5 GG; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 Rdn. 39; Fuchs, Die Rahmenkompetenz, S. 15f.; Jarass, Massenmedien, S. 99

2 Jarass, Massenmedien, S. 32; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 Rdn. 39; Staatslexikon, Öffentliches Filmrecht, Sp. 275; Weides, Bundeskompetenz, S. 11; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 195, 198 zu Art. 5 GG

3 BVerfGE 12, 205 (228)

4 BVerfGE 20, 56 (97); 33, 52

5 BVerfGE 12, 205 (228)

tischen Auslegungskriteriums nichts wesentliches zur weiteren Begriffsklärung beizutragen. Auch beim Film handelt es sich um ein Massenkommunikationsmittel¹, obgleich der Film als Mittel öffentlicher Meinungsbildung nicht die Bedeutung besitzt wie Presse und Rundfunk; dies bedarf jedoch keiner systematischen Vertiefung. Ebenso kann die weitere Erwähnung des Films in Art. 75 Nr. 2 GG nicht als Anknüpfungspunkt für eine systematisch-begriffliche Untersuchung dienen. Die Begriffsverwendung des Films in Art. 75 Nr. 2 GG ist nach ganz einhelliger Auffassung mit dem Filmbegriff des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG identisch², erfaßt also ebenfalls den Film in seiner spezifischen Funktion als Massenkommunikationsmittel. Hinsichtlich einer Klärung des generellen Begriffs Film wird auf die diesbezügliche Erörterung zum Rundfunkbegriff Bezug genommen³, ebenso wie hinsichtlich der Erörterung zur Klärung der allgemeinen Wirkungen von Massenmedien⁴.

1. Die wörtliche Auslegung

Das Wort „Film“ stammt aus dem angelsächsischen „Felman“ (Engl. „film“) und hat die Bedeutung von „Haut“ oder „Häutchen“⁵. Es bezeichnete anfänglich nur die technische Beschaffenheit des Materials, des „Filmstreifens“ als lichtempfindliche Schicht⁶. Durch die Einbeziehung des Films in den Schutzbereich des Urheberrechts wurde das Filmwerk von seinem stofflichen Träger begrifflich getrennt. Die Bezeichnung Film wird außerdem als Abstraktum im Sinne von Filmwesen verstanden. Zum Filmwesen rechnen sowohl die Filmwirts-

1 BVerfGE 12, 205 (228)

2 Vgl. ausführlich Weides, Bundeskompetenz, S. 11ff. (18); v. Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II, Art. 75 Anm. VI 2a, S. 1701; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 29 zu Art. 75 GG; BVerfGE 12, 228

3 Vgl. dazu 3. Kapitel, E, I

4 Vgl. dazu 3. Kapitel, E, II, 4a, b, aa

5 v. Zglinicki, Der Weg des Films, S. 154

6 Roeder/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 51

schaft wie die Filmkunst¹. Überdies hat der „Film“ die begriffliche Nachfolge der Begriffe „Kino“ und „Lichtspiel“ angetreten². Das Wort „Kino“; Relikt des alten „Kinematographen“, ist heute nur noch als Bezeichnung des Vorführ-
raumes gebräuchlich, während das Wort „Lichtspiel“ nur noch selten in der Verwendung „Lichtspieltheater“ anzutreffen ist³. Inzwischen hat sich die Bezeichnung „Filmtheater“ durchgesetzt, was nicht ausschließt, daß auch heute noch Bezeichnungen wie Kino und Lichtspiel Verwendung finden⁴. Man kann also unter Film einmal das körperliche Substrat (Film, Kopie), das Filmwerk als schöpferische Gestaltung, und das Filmwesen als die Gesamtheit aller künstlerischen und wirtschaftlichen Bereiche verstehen⁵.

2. Die historische Auslegung des Filmbegriffs

a. Die geschichtliche Entwicklung des Films

Die (Stumm-)Filmzeit beginnt mit der Erfindung des Kinematographen um 1895⁶. Der Kinematograph ist aus der Vereinigung mehrerer Erfindungen entstanden, der Photographie (1839), des Projektionslebensrads (1845) und des Zelluloidfilms (1887)⁷. Die erste Vorführung eines Films wurde von den Gebrüdern Lumière veranstaltet (1895). Daneben arbeiteten viele weitere Konstrukteure an der Entwicklung eines Verfah-

1 Vgl. Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 51; Füchsl, Die Rahmenkompetenz, S. 6

2 Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 48; Füchsl, Die Rahmenkompetenz, S. 6

3 Füchsl, Die Rahmenkompetenz, S. 5, 30 m.N.; vgl. jedoch noch die synonyme Bedeutungsverwendung von „Film“ und „Lichtspiel“ in JÖR I (1951), S. 82, 558

4 Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 48

5 Vgl. zu verschiedenen Bedeutungsgehalten des Films auch Fürstenau, Das bewegte Bild (Film), S. 133f., 140f., der neben der Bedeutung des Films als einer physikalisch-chemischen Substanz darunter auch ein künstlerisches Mittel versteht, sich mit der Wirklichkeit auseinanderzusetzen (Filmwerk); siehe ferner Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 51

6 Atorf, Filmtechnik, S. 228, zum Begriff „Kinematographie“ S. 227; v. Zglinicki, Der Weg des Films, S. 215ff.; Patalas, Geschichte des Films, S. 142ff.

7 Atorf, Filmtechnik, S. 227

rens zum Erzeugen und Wiedergeben von Bildreihen. Mit dem von den Gebrüdern Lumière entwickelten Aufnahme- und Wiedergabegerät war es gelungen, die statische Photographie in ein Laufbild umzusetzen. 1896 schuf Oskar Meester unter erheblicher Verbesserung der ausländischen Apparate den ersten deutschen Kinoprojektor¹.

Erst 1929 erfolgte die allgemeine Einführung des Tonfilms und ab 1938 wurde die Herstellung von Filmen in Farbe möglich. Mit der Tonfilmepoche begann die entscheidende Entwicklung in der Geschichte des Films². Während der Stummfilm in Deutschland noch überwiegend auf Jahrmärkten und in Variététheatern gezeigt wurde, wurde der Tonfilm alsbald, in den sich sprunghaft ausweitenden Filmtheatern, einem breiten Publikum zugänglich³. In den Filmtheatern war die Wochenschau in den Anfängen fester Bestandteil der Vorführung. Als Dokumentationsmedium ersten Ranges vermittelte sie erstmals ein aktuelles Bild von den Kriegsschauplätzen des Ersten Weltkrieges⁴. Durch das Aufkommen des Fernsehens verlor die Wochenschau ihre frühere Bedeutung als aktuelles Nachrichtenmittel⁵.

Der Film wurde schon seit seinen Anfängen einer Filmzensur unterworfen, wobei diese durch Maßnahmen des allgemeinen Polizeirechts ausgeübt wurde. In der Praxis schloß man sich weitgehend der Theaterzensur an⁶. Der „Rat der Volksbeauftragten“ erklärte am 12.11.1918 jede Zensur für unzulässig⁷. Nach der Weimarer Verfassung war zwar durch Art. 118 II WV

1 Atorf, Filmtechnik, S. 228; v. Zglinicki, Der Weg des Films, S. 255

2 Atorf, Filmtechnik, S. 228; v. Zglinicki, Der Weg des Films, S. 277ff.

3 v. Zglinicki, Der Weg des Films, S. 295ff., 309ff.; Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 132

4 v. Zglinicki, Der Weg des Films, S. 330ff.

5 Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 256ff. (258, 264f.)

6 Noltenius, Die freiwillige Selbstkontrolle, S. 3ff.; Wohland, Informationsfreiheit, S. 141ff.

7 RGBl. S. 1303 Abs. I Ziff. 3

eine Zensur ausgeschlossen, jedoch die Möglichkeit eingeräumt worden, daß „für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden“. Das (erste) Reichslichtspielgesetz vom 12.5.1920¹ konkretisierte den Art. 118 II WV. Als wesentliche Neuschöpfung durften Bildstreifen nur dann öffentlich vorgeführt werden, wenn sie von den in Berlin und München errichteten Prüfstellen freigegeben worden waren. Das (zweite) Reichslichtspielgesetz² vom 16.2.1934 brachte einige entscheidende Änderungen in der Filmzensur. Während sich bisher die Filmkontrolle im wesentlichen auf negative Eingriffe (Filmverbote) beschränkte, stellte der nationalsozialistische Staat die Filmproduktion bewußt in den Dienst seiner Propaganda. Organisationsmäßig gelang diese aktive Kulturpolitik durch Schaffung einer „Reichsfilmkammer“, die eine Zwangsmitgliedschaft aller in der Filmwirtschaft Tätigen begründete³.

Die politische Säuberung des Films führte zu einer Konzentration der deutschen Filmwirtschaft in den Händen der NSDAP. Die UFA (Universum-Film AG), die im Jahre 1917 unter Reichsbeteiligung gegründet und nach dem Ersten Weltkrieg zunächst wieder reprivatisiert wurde, entwickelte sich in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts zum größten Filmkonzern⁴. Im Jahre 1937 gingen sämtliche großen Filmunternehmen durch Aufkauf von Gesellschaftsanteilen durch die reichseigene Cautio GmbH in staatsmittelbaren Besitz über (UFA, Tobis, Terra, Bavaria, Wien-Film u.a.). Die genannten fünf Firmen vereinigten 1941 75% der deutschen Produktion

1 RGBL. Nr. 107, S. 953; vgl. dazu ferner Noltenius, Die freiwillige Selbstkontrolle, S. 7; Wohland, Informationsfreiheit, S. 143ff.

2 RGBL. S. 95; vgl. dazu ferner Noltenius, Die freiwillige Selbstkontrolle, S. 9; Wohland, Informationsfreiheit, S. 147f.

3 Das Gesetz vom 14.6.1933 (RGBL. I, S. 483) schuf eine vorläufige Filmkammer. Durch Reichsgesetz über die Reichskulturkammer vom 22.9.1933 (RGBL. I, S. 659) wurden 7 einzelne Kammern gebildet (u.a. die Reichsfilmkammer) und zur Reichskulturkammer vereinigt.

4 Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 78ff., 82; Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 133

auf sich¹. 1942 wurde als staatliche Holdinggesellschaft für sämtliche deutsche Unternehmen der Filmindustrie die UFA Film GmbH (UFI) gegründet. Die UFI kontrollierte den Produktionsbereich direkt, der UFA und der Filmtheater GmbH unterstanden der Verleih und die technischen Betriebe bzw. ein Großteil der Kinos².

Der Zusammenbruch des „Dritten Reiches“ beendete auch das nationalsozialistisch gelenkte Filmwesen. Das reichseigene bzw. reichsmittelbare Filmvermögen unterlag zunächst der alliierten Vermögenskontrolle. Der Reichsfilmkonzern UFI wurde im Zuge der auf Zerschlagung wirtschaftlicher Machtstellungen abzielenden alliierten Entflechtungspolitik aufgelöst³. Der Neuaufbau des Filmwesens nach 1945 begann zunächst im Rahmen eines von den Besatzungsmächten streng gehandhabten Lizenzierungsverfahrens, das erst 1949 aufgehoben wurde, nachdem die sogenannte Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) ihre Tätigkeit aufgenommen hatte⁴.

b. Das Filmverständnis der Grundgesetzverfasser an Hand der Materialien zum Grundgesetz

Den Materialien zur Entstehung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG läßt sich zunächst entnehmen, daß der Film, ebenso wie bereits Rundfunk und Presse, als Pflichten- und Aufgabenadressat bzw. als Rechtsinhaber angesprochen wurde⁵.

1 Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 137; Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 59, 61

2 Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 137; Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 78, 81f.

3 Berthold/v. Hartlieb, Filmrecht, S. 292; Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 71; Staatslexikon, Öffentliches Filmrecht, S. 274

4 Berthold/v. Hartlieb, Filmrecht, S. 292f.; Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 99, 110, 458ff.

5 Vgl. Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 80; Fassung der 5. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 29.9.1948, PR-Kurzprotokoll, Drs. 155, S. 4f., Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 84,

Später wurde die Erwähnung einer Pflicht des Films, wahrheitsgetreu zu berichten, gestrichen, da der Grundrechtsteil sonst keine Grundpflichten enthalte und die Folgen einer wahrheitswidrigen Berichterstattung sich bereits aus den Vorschriften der Straf- und Zivilgesetze ergäben¹. Im Zusammenhang mit dem Film wird überwiegend das Problem einer Vorzensur diskutiert². Eine ausdrückliche Begriffsbestimmung läßt sich den Materialien jedoch nicht entnehmen, offensichtlich wurde auch hier der Begriff als bekannt vorausgesetzt.

Auch den Materialien zu Art. 75 Nr. 2 GG läßt sich nur wenig über das Begriffsverständnis des „films“ entnehmen. Dort ging es insbesondere um die Sachbereiche, die der Verfassungsgeber dem Bund zur Regelung zuweisen wollte³. Eine gewisse Zensur wurde für den „Film“ bzw. das „Lichtspielwesen“ als notwendig erachtet⁴. Rechtsgrundlage müsse ein Lichtspielgesetz sein; auch die Polizeiverordnungen der Länder über die Prüfung von Vorführern, Vorführräumen sowie der Verhütung von Gefahren des technischen Apparates, seien auf das Reichslichtspielgesetz von 1920 gestützt gewesen⁵. Wegen der Feuergefährlichkeit der Filmstreifen wurde auch die Frage erörtert, ob die polizeiliche, feuer-

1 Vgl. Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13.12.1948, PR-Drucksache 370, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 85; Fassung vom 25.1.1949, PR-Drucksache 543, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 87;

2 Siehe dazu die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Heuß, bei Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 80; ferner die Begründung von Prof. Thoma zu seinem Entwurf des Art. 7 in Abänderung der Fassung des Grundsatzausschusses vom 29.9.1948, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 81, PR-Drucksache 244, S. 7, sowie die vorgeschlagene Neufassung des Art. 8 durch den Allgemeinen Redaktionsausschuß vom 16.11.1948, PR-Drucksache 282, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 81 und die dazu abgegebene Begründung, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 82

3 Vgl. Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 557ff.; ferner Fuchs, Die Rahmenkompetenz, S. 25ff.

4 Siehe dazu die 3. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 23.9.1948, Stenoprotokoll, S. 132, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 558

5 Siehe Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 558

technische Seite im „Lichtspielwesen“ enthalten sei. Diesbezüglich sollte eventuell die bundeseinheitliche Möglichkeit geschaffen werden, generelle Sicherheitsvorschriften zum Schutze der Filmvorführung zu erlassen¹. Zunächst wurde das Lichtspielwesen in die Vorranggesetzgebung eingereiht, bevor es durch einen Vorschlag des interfraktionellen „Siebener Ausschusses“ vom 17.3.1949 der Rahmengesetzgebung des Bundes unterstellt wurde, wobei das Wort „Lichtspielwesen“ durch „Film“ ersetzt wurde².

Aus dem vorstehend geschilderten Befund der Materialien zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 75 Nr. 2 GG läßt sich entnehmen, daß unter Film zunächst der lichtempfindliche, feuergefährliche Schichtträger verstanden wurde. Daneben findet der Film auch in der Bedeutung von Filmwesen Verwendung, insbesondere wenn einzelne Filmbereiche, wie z.B. die filmtheatermäßige, technische Vorführung und die daraus resultierenden Gefahren, angesprochen werden. Aufgrund der Diskussionen um eine Vorzensur läßt sich folgern, daß der Film überdies einen besonderen Sozialbezug aufweisen muß, der durch die öffentliche Vorführung in einem Filmtheater hergestellt wird. Da es zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes noch keine erhebliche Verbreitung von Filmen zum privaten Gebrauch gab³, kann im Rahmen der Zensurdiskussion nur an Filme gedacht worden sein, die der Allgemeinheit durch die öffentliche Vorführung zugänglich gemacht werden. Ersichtlich sollten gerade die von solchen (filmtheatermäßigen) Filmen (potentiell) ausgehenden Gefahren einer Kontrolle unterzogen werden.

1 12. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses vom 14.10.1948, Stenoprotokoll, S. 44, Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 558

2 Vgl. Matz, in: JÖR 1 (1951) S. 558f.

3 Vgl. Kleine Enzyklopädie. Film., S. 741ff.

3. Die objektiv-teleologische Auslegung des Films

a. Die begriffliche Präzisierung des verfassungsrechtlichen Filmbegriffs an Hand einer funktionalen Betrachtungsweise

Die Funktion des publizistischen Mediums Film ergibt sich aus seiner Wirkungsweise im Kommunikationsprozeß. Der Film spielt jedoch als Mittel öffentlicher Meinungsbildung nicht die bedeutende Rolle wie Presse und Rundfunk, was seine tiefere Ursache darin hat, daß der Film durch das Fernsehen wesentlich an Bedeutung verloren hat¹. Bei einer verfassungsmäßigen Begriffsbestimmung muß die spezifische Funktion des Films als Massenkommunikationsmittel besondere Berücksichtigung erfahren.

Der Sinngehalt eines Films wird durch die spezifisch mediale Form der Projektion vermittelt, wobei dies regelmäßig in einem Filmtheater vor einem größeren Publikum erfolgt. Diese Bestimmung des Films zur Vorführung in der Öffentlichkeit ist der besondere Sozialbezug, der auch bei den beiden anderen Massenmedien Rundfunk und Presse als notwendig für ihre Kennzeichnung als Massenkommunikationsmittel erkannt wurde. Gerade dieser die Öffentlichkeit tangierende Bezug des Films begründet erst seine funktionale Bedeutung innerhalb des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung.

Dieser Schluß wird auch bei Betrachtung der historischen Entwicklung bestätigt, die zeigt, daß der Film auch schon ursprünglich zur Vorführung in Filmtheatern bestimmt war, während der private Filmgebrauch erst viel später aufkam². Daß der privat-individuelle Gebrauch des Mediums Film zu Beginn seiner historischen Entwicklung nicht von eminenter Bedeutung war, zeigen sehr plastisch die Zensurbestimmungen, denen der Film von Anfang an unterworfen wurde. Zweck dieser Vorzensur war es, die von der Vorführung des Films auf

1 Vgl. Leisner, DÖV 1967, S. 693 (698f.); Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 139, 149

2 Vgl. Kleine Enzyklopädie. Film., S. 741ff.

die Öffentlichkeit (potentiell) ausgehenden Gefahren einer Kontrolle zu unterziehen. Zwar kann eine Zensur auch sinnvoll sein bei Filmen, die nur zum privat-individuellen Gebrauch erworben werden, man denke z.B. an Gründe des Jugend- oder Persönlichkeitsschutzes, doch war dieser individuelle Gebrauch zu Beginn der Filmentwicklung und auch noch zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes ohne größere Bedeutung. Auch den Materialien des Grundgesetzes läßt sich entnehmen, daß unter „Film“ nur der öffentlich vorgeführte Film verstanden wurde.

b. Die den spezifischen Wirkungsaspekt des Films begründenden Merkmale

Der bestimmungsgemäße spezifische Wirkungsaspekt des Films als Massenmedium ist auf eine öffentliche Vorführung in einem Filmtheater ausgerichtet. Die besonderen Wirkungen resultieren zum einen aus einem besonderen technischen Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Ausdrucksformen Worte/Töne und bewegte Bilder. So vermittelt gerade die jeweilige Kombination dieser verschiedenen Ausdrucksformen¹ in Verbindung mit der Absicht, das gestaltete Geschehen (technisch) auf eine große Leinwand zu projizieren, einen besonderen Eindruck der filmtheatermäßigen Vorführung, als dies etwa der Fall wäre, wenn der gleiche Film über einen Fernsehmonitor übertragen würde. Es ist also gerade (auch) die große Dimension des Filmbildes, die der Filmregisseur mitberücksichtigen wird und die zu der besonderen Wirkungsweise der öffentlichen Vorführung beiträgt.

Daneben bildet auch die spezifische Empfangssituation beim Film, (meist) in einem Filmtheater, einen nicht unerheblichen Wirkungsaspekt. Bei dem Filmpublikum handelt es sich um ein, jeweils zum Zwecke der Filmvorführung versammeltes Präsenzpublikum, so daß die Vorführung zu einem Gemeinschaftserlebnis wird, was für den Wirkungsaspekt des Films

1 Vgl. dazu auch die spezifische Aussagegestaltung beim Rundfunk, 3. Kapitel, D, II, 4b, ccc

als nicht unerheblich anzusehen ist. Ein weiterer Aspekt für die Wirkungsweise ergibt sich aus einer gewissen Bindung an die Zeitstruktur des öffentlich vorgeführten Films. Die Bestimmung eines gewissen Vorführungszeitpunktes führt erst dazu, daß sich eine spezifische Empfängersituation, d.h. ein versammeltes Publikum, einstellt. Da jedoch die normalerweise zur öffentlichen Vorführung kommenden Filme (meist) mehrmals wiederholt werden, ist diese Bindung an die Zeitstruktur der Vorführung nicht so ausgeprägt wie beim Rundfunk, sieht man einmal von dem (Ausnahme-) Fall ab, daß ein Film nur einmal vorgeführt wird. Die durch die Filmvorführung vermittelten Aussagen können nicht jederzeit von den Rezipienten wieder abgerufen oder sichtbar gemacht werden, sondern ihr Inhalt wird jedesmal neu durch den Projektionsvorgang in der Vorführung vermittelt.

Durch seine spezifisch mediale Weise trägt der Film auch zum Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung bei; dagegen spricht auch nicht die Erwägung, daß der Film (meist) nur in gewissen Filmtheatern zu sehen ist, da auch die Informationsverbreitung über Rundfunk und Presse durchaus lokal begrenzt sein kann. Auf die jeweilige körperliche Substanz des Films kommt es nicht entscheidend an, so daß es gleichgültig ist, ob die Fixierung der Bilderreihen auf Zelluloid oder einer ähnlichen Masse erfolgt. Wesentlich für die Begriffsbildung des Films ist der kommunikative Sozialbezug, der in dem Merkmal der Bestimmung der Bildstreifen zur Projektion in der Öffentlichkeit seinen Ausdruck findet.

4. Die kennzeichnenden Merkmale des Films in der Verfassung

Der Film ist gekennzeichnet durch:

1. sein Charakteristikum als Massenkommunikationsmittel,¹ wobei
2. die Kommunikator „institution“ Film die Aussagen produziert, zusammenstellt, sowie die Verbreitung (Vor-

¹ Vgl. dazu 2. Kapitel, A, I, 5

führung) gestaltet¹.

3. die Aussageninhalte in Form von Worten/Tönen und/oder (bewegten) Bildern vermittelt werden,
4. die bestimmungsgemäße Verbreitung dabei durch Projektion in einer öffentlichen Vorführung vor einem nicht näher bestimmten Publikum geschieht, d.h. von der spezifischen Empfangssituation her, ein Präsenzpublikum vorliegt.
5. Die Bedeutung des Massenkommunikationsmittels Film für den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung liegt in der bestimmungsgemäßen Vorführung des Films mittels eines Projektors in einer jeweils begrenzten Lokalität, einer gewissen Bindung an die Zeitstruktur, der spezifischen Empfangssituation durch ein Präsenzpublikum sowie der spezifischen Ausdrucks- und Gestaltungsformen der Aussageninhalte begründet.

C. Die Ermittlung eines geeigneten Abgrenzungskriteriums

Es soll nunmehr ein Abgrenzungskriterium (bzw. -kriterien) zur Unterscheidung der drei Medienarten ermittelt werden, was sich insbesondere daraus rechtfertigt, daß die „Institutionsgarantie“ beim Rundfunk jedenfalls bisher eine stärkere Beschränkung des Individualgrundrechts verlangte als bei Presse und Film². Dazu bedarf es zunächst einer Grundentscheidung über das für diese Medien als maßgeblich erachtete Abgrenzungsmerkmal (bzw. -merkmale). Im sogenannten KfK-Folgegutachten³ sind sieben als „vertretbar“ bezeichnete Abgrenzungskriterien nebeneinandergestellt. Es geht aber nicht an, den Gesetzgeber hier nach Maßgabe seiner medienpolitischen Vorstellungen gewissermaßen „wählen“ zu lassen und damit indirekt verbindlich über Inhalt und Reichweite von Verfassungsbegriffen entscheiden zu lassen⁴.

Es kommt vielmehr darauf an, solche Abgrenzungskriterien in Orientierung an grundgesetzliche Vorentscheidungen nach ihrer Stringenz zu gewichten; erst wenn sich ergeben sollte,

1 Unter Kommunikator wird hier die Einheit verschiedener filmischer Bereiche verstanden, vgl. zur Organisation der Filmwirtschaft, Diederichs, Konzentration in den Massenmedien, S. 138f.

2 Vgl. König, Teletexte, S. 114

3 Kaiser u.a., Kabelkommunikation, S. 238ff.

4 Tettinger, Neue Medien, S. 24

daß die Verfassungsbegriffe in bestimmter Richtung keine Vorgaben enthalten, kann dem einfachen Gesetzgeber eine mehr oder minder breite Bewertungsfreiheit zugebilligt werden¹. Eine Abgrenzung läßt sich zunächst nach Maßgabe technischer Kriterien² oder des äußeren Erscheinungsbildes der massenmedialen Verbreitung vornehmen³. Zu berücksichtigen ist jedoch insbesondere, daß das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung der Reichweite der Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG entscheidend auf die typische Funktion des spezifischen Mediums abstellt⁴.

Zwar muß dieser funktionale Aspekt auch bei Abgrenzungsfragen berücksichtigt werden, jedoch nur subsidiär-korrigierend. Denn die bei funktionaler Betrachtungsweise vorrangigen Kriterien, beispielsweise des Kommunikationsinhalts⁵, des Kommunikationsziels, des Adressatenkreises, der Kommunikationswirkung etc., sind jedoch zur Abgrenzung von Rundfunk und Presse sowie Film kaum tauglich, weil alle drei Medien ihren Beitrag zur Bildung der öffentlichen Meinung leisten und weil sie parallel an die Allgemeinheit gerichtete Darbietungen darstellen. Überdies gehen von allen drei Medien als Massenkommunikationsmittel unterschiedlich intensive Wirkungen auf die Rezipienten aus⁶.

Es bleibt somit bei technische Divergenzen betonenden Abgrenzungskriterien. Im Vordergrund steht dabei zunächst die technische Übermittlungsart⁷ und als weiteres, mit der Übermittlungsart eng verknüpftem Kriterium, bietet sich noch die Produktart an⁸. Dabei wird in diesem Zusammenhang auf die Bedenken hingewiesen, die dieses Unterscheidungs-

1 Tettinger, Neue Medien, S. 24f.

2 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 32f.; vgl. auch „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 408

3 H.H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 25

4 BVerfGE 12, 260; siehe auch Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 14f., 28ff.

5 Vgl. Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 47

6 Vgl. dazu Tettinger, Neue Medien, S. 25f.

7 Siehe dazu Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 51: Lieb, Kabelfernsehen, S. 89f.; vgl. auch König, Texte, für die Abgrenzung Presse und Rundfunk, S. 122; „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 408

8 Vgl. Tettinger, Neue Medien, S. 25, 27

kriterium auf die Dauer als fragwürdig erscheinen lassen¹. Da sich diese Bedenken zunächst nur auf die Verwendung dieses Differenzierungskriteriums für die rechtliche Einordnung der neuen (Tele-) Textmedien² beziehen, erscheint es für diese Untersuchung und des zu analysierenden neuen audio-visuellen Mediums vorerst noch gerechtfertigt, der Übertragungstechnik die entscheidende rechtliche Zuordnungsfunktion beizumessen³. Dabei steht die Überlegung im Vordergrund, daß es für die Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums nicht primär um eine Abgrenzung des Rundfunks von der Presse geht, wie im weiteren noch zu zeigen sein wird. Diese Abgrenzung steht demgegenüber bei den neuen (Tele-) Textmedien im Mittelpunkt des Interesses⁴. Aus diesem Grunde kann die technische Übertragungsart (noch) als allein maßgebliches Abgrenzungskriterium herangezogen werden.

D. Die Abgrenzung der drei Medienbegriffe voneinander

Der Rundfunk zeichnet sich durch die Übermittlung von Darbietungen mittels elektromagnetischer Schwingungen (drahtlos bzw. drahtgebunden) vom Sendenden zum Empfänger aus. Diese Bestimmung des Rundfunks ist nicht nur als Umschreibung eines „kultur-rechtlich“-medialen Phänomens, sondern auch als Kennzeichnung einer Übertragungstechnischen Grundsituation zu verstehen. Die beiden Seiten sind ineinander verzahnt und müssen in dieser Zuordnung aufeinander entfaltet werden.

Die Presse als Informationsmittel ist technisch gekennzeichnet durch das Verfahren des „Drucks“. Trotz des Einsatzes von Schnellsetzverfahren und Rotationsmaschinen so-

1 Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 41; Theisen, Verfassungs-Forderungen, S. 10ff.; Zwischenbericht der Enquête-Kommission „luK“, S. 72

2 Siehe Ratzke, Begriffsabgrenzungen, S. 13

3 Schmidt, Rundfunkgewährleistung, S. 96

4 Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 39ff.; König, Teletexte, S. 114ff.; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 189ff.

wie elektronischen Herstellungsverfahren liegt das gemeinsame Merkmal aller Erscheinungsformen der Erzeugnisse in der körperlichen Vervielfältigung bei der Inhaltswiedergabe¹.

Der Film, als fixierte Bilderreihe mit oder ohne Tonfolge, ist zur Projektion in einer öffentlichen Vorführung bestimmt. Zwar handelt es sich auch beim Film um eine körperliche Vervielfältigung, nämlich der unterschiedlichen Anzahl der Kopien, die auch von der Produktionsstelle körperlich zum Ort ihrer Vorführung gebracht werden, jedoch wird die inhaltliche Wiedergabe der Aussagen erst durch die optische Projektion in der öffentlichen Vorführung vermittelt².

Der Rundfunk läßt sich somit von der Presse wie folgt abgrenzen: Bei der Rundfunksendung und bei deren Empfang fehlt es an einer der Verbreitung fähigen körperlichen Vervielfältigung³. Es wird jedoch für die Zukunft fragwürdig sein, ob an dieser Abgrenzung der Presse vom Rundfunk festzuhalten und bei der Presse auf den Vorgang des körperlichen Festhaltens (Druckens) des Kommunikationsinhalts abzustellen ist, denn die Übertragungstechnik tritt bei den neuen (Tele-) Textmedien mehr und mehr in den Hintergrund und verliert an Bedeutung gegenüber der inhaltlichen Struktur und Funktion einer Kommunikation. Der elektromagnetische Übertragungsweg hat gerade bei den neuen (Tele-) Textmedien oft nur rein instrumentalen Charakter, so daß also gerade der Bezug zu einer inhaltlich-strukturellen Funktion als maßgebliches Zuordnungskriterium in den Vorder-

1 „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 408; Gering, NJW 1972, S. 618

2 Gering, NJW 1972, S. 618; vgl. diese für den „Film“ als Massenkommunikationsmittel zutreffende Erwägung auch bei der Subsumtion des Films unter das Reichspressegesetz und die Landespressegesetze bei Löffler, Presserecht, Bd. I, § 2 Anm. 11 RPG, ders. Presserecht, Bd. II, § 7 LPG Rdn. 12

3 vgl. Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 51; König, Teletexte, S. 122; Lieb, Kabelfernsehen, S. 89f.

grund rücken soll¹. Aus der Perspektive der Informationsaufnahme gibt es zwischen Rundfunk und Presse einen Unterschied dergestalt, daß dem Rundfunkteilnehmer das Aufnahme-tempo vorgegeben wird, sieht man einmal von dem begrenzten Ausgleich durch Aufzeichnungsgeräte ab. Der Leser (oder Hörer) eines „Druckwerks“ kann sich einen kursorischen Überblick verschaffen, kann auswählen, Teile oder das Ganze wiederholt lesen (oder hören), kann unterbrechen, um Fundstellen (Hörpartien) heranzuziehen und zu vergleichen etc.²

Vom Film unterscheidet sich der Rundfunk (Fernsehen) durch die Technik der Sichtbarmachung des Bildes³. Zwar werden beim Fernsehen auch Bildfolgen auf den Bildmonitor „projiziert“, dies geschieht jedoch durch Ausstrahlung elektromagnetischer Wellen über einen Sender. Die Filmvorführung geschieht dagegen mittels eines Projektors und kann beliebig oft wiederholt werden⁴. Überdies richtet sich das Fernsehprogramm von seiner Verbreitungstechnik an eine unbestimmte Anzahl von Rezipienten, die jeweils isoliert voneinander sich das Fernsehprogramm ansehen (massenhafter Individualempfang), während die Filmvorführung vor einem größeren Publikum stattfinden soll, das sich gerade zu diesem Zweck zusammenfindet (Präsenzpublikum).

Der Film unterscheidet sich von der Presse durch das Fehlen eines körperlich vervielfältigten geistigen „Druck“-erzeug-

1 Vgl. Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 39ff. mit illustrativen Beispielen (potentieller) künftiger Techniken und S. 23ff., wo er einen Wandel der technischen Kommunikationsstruktur konstatiert, der sich zunächst in der Multifunktionalität der Kommunikationsgeräte und der Kommunikationswege manifestiert. Überdies verweist er auf eine Entwicklung vom Verteildienst für wenige Informations-Massengüter zum Vermittlungsdienst für eine breite Angebotspalette von Informationsgütern hin, ders. AFP 1982, S. 69; vgl. auch Zwischenbericht der Enquete-Kommission „IuK“, S. 75; Theisen, Verfassungs-Forderungen, S. 10ff., der gerade die Art der Darstellung als wesentliches Differenzierungskriterium betont.

2 Schmidt, ZRP 1980, S. 135

3 Das Fernsehen ist nach h.M. Rundfunk, BVerfGE 12, 205 (226ff.); Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 49 m.w.N. und kommt wegen seiner optischen (Bild-) Komponente hier nur als Vergleich in Betracht.

4 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 37; siehe auch v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5 Rdn. 39

nisses. Zwar ist die Filmrolle auch ein körperliches Substrat, doch gelangt ihr massenkommunikativer Inhalt nicht zur körperlichen Verbreitung; vielmehr kommt er für die Zuschauer erst durch die optische Projektion zum Vorschein¹. Auch die Schallplatte (Presse) vermittelt ihren Sinngehalt erst durch den Abspielvorgang (akustische Projektion), doch unterliegt sie als körperliches Vervielfältigungsstück bei der Inhaltswiedergabe dem individuellen (unmittelbaren) Zugriff des Zuhörers. Die Filmrolle im Vorführraum ist dem Filmbesucher hingegen nicht unmittelbar zugänglich. Es ist gerade diese Bestimmung des körperlichen Substrats zur optischen Projektion in der Öffentlichkeit, die den Film vom Druckwerkbegriff der Presse unterscheidet. Ergänzend ist also hinsichtlich der Produktart festzustellen, daß sich die Presse in Druckwerken verkörpert manifestiert², während die Fernsehsendungen und die Filmvorführungen durch unverkörpernte akustische und optische Darbietungen gekennzeichnet sind.

Dabei muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß sich Rundfunk, Presse und Film nicht nur in technischer Hinsicht unterscheiden³. Vielmehr gibt es aufgrund der verschiedenartigen Funktionen der jeweiligen Medienart im Hinblick auf die unterschiedlichen medienspezifischen Voraussetzungen weitere Differenzen, vor allem in ihrer Stellung im Kommunikationsprozeß⁴. Bei der Abgrenzung der normativen Bereiche des Rundfunks und der Presse ist für die Zukunft an eine Kombination der Merkmale technische Verbreitung, individueller Steuerbarkeit des Informationsvorgangs⁵ und der spezifischen Ausdrucksformen Worte/(statisches) Bild

1 Gesing, NJW 1972, S. 618

2 Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 48

3 Berg, AFP 1980, S. 78

4 Berg/Kiefer, Das Verhältnis des Rundfunks zu Presse und Film, S. 177

5 Vgl. dazu Tettinger, Neue Medien, S. 28; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 182, der das Merkmal der alleinigen Selektionskompetenz für die Sendeanstalt als wesentlich für den Rundfunk ansieht.

bzw. Bilderfolgen und Worte/bewegte Bilder zu denken¹. Es ist hier jedoch nicht der Raum, diese Abgrenzungsproblematik unter dem Gesichtspunkt einer funktionalen Betrachtungsweise weiter zu vertiefen.

5. Kapitel

Die materielle verfassungsrechtliche Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums in seiner „spezifischen“ Nutzungsform

A. Die zugrundeliegende Zuordnungskonzeption

Bevor im weiteren der Versuch unternommen wird, das neue audio-visuelle Medium (in seiner spezifischen Verwendungsweise) zunächst unter den Begriff Rundfunk einzuordnen, bzw. falls sich eine derartige Einordnung nicht als möglich erweisen sollte, eventuell unter eines der beiden anderen Medien, soll zunächst die dem weiteren Vorgehen zugrundeliegende Zuordnungskonzeption kurz erläutert werden.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Erwägungen dieser Untersuchung wurde dargelegt, daß der Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als Gewährleistungsgegenstand zunächst nur die darin wörtlich aufgezählten Massenmedien Presse, Rundfunk und Film umfaßt. Im Rahmen einer objektiv-teleologischen Interpretation muß diese Grundrechtsvorschrift jedoch heute als Freiheitsgewährleistung der Massenmedien allgemein angesehen werden, so daß die darin aufgeführten Massenkommunikationsmittel nur als beispielhaft aufgezählt anzusehen sind. Im Zuge weiterer technischer Entwicklungen wird man neue Medien, sofern es sich um Massenmedien handelt, auch unter den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu fassen

¹ Vgl. auch Berg, AFP 1980, S. 79; Kaiser u.a., Kabelkommunikation, S. 239; Bullinger weist darauf hin, daß die Übertragungswege für die neuen Formen der Telekommunikation zunehmend ihre Zuordnung zu bestimmten Inhaltsformen der Telekommunikation verlieren und zu inhaltsindifferenten Allzweck-Transportwegen werden, Kommunikationsfreiheit, S. 114

haben. Dies rechtfertigt sich aus dem Prinzip des gleichgelagerten Schutzes" vergleichbarer Medienarten, Art. 3 GG. Zweck des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist die Absicherung der „freien Meinungsäußerung mit Sozialbezug" in allen seinen Ausprägungen, wobei im Wege der teleologischen Extension darunter alle Massenkommunikationsmittel fallen, ganz gleich, ob sie im einzelnen dem Rundfunk, der Presse, dem Film zuzuordnen sind, oder ob es sich um „Massenmedien sui generis" handelt¹.

Diese verfassungsrechtliche Ausgangslage bedingt es, daß keine Notwendigkeit dafür besteht, das „neue" Medium unter einen der traditionellen Medienbegriffe zu fassen. Sollte sich somit letztlich herausstellen, daß das „neue" Medium sich unter keinen der drei existierenden Medienbegriffe einordnen läßt, so würde es gleichwohl vom Gewährleistungsreich des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG umfaßt, gleichgültig, wo man es innerhalb des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG letztlich einordnen würde².

Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG kommt dabei gegenüber Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG eine selbständige, abgehobene Freiheitsfunktion zu³. Auch das Bundesverfassungsgericht⁴ geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß sich das Grundrecht der Pressefreiheit (Rundfunk- und Filmfreiheit) nicht in der bereits in Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteten Meinungsäußerungs- und Meinungsverbreitungsfreiheit erschöpft. Wenn man den

1 Siehe dazu Jarass, Massenmedien, S. 194; KTK-Anlageband 7, S. 50f.; Stellungnahme des Koordinierungsausschusses für Medienpolitik der CDU/CSU zur Frage der „Neudefinition des Rundfunkbegriffs", Media Perspektiven 1981, S. 156; Tettinger, Neue Medien, S. 16

2 Vgl. König, Teletexte, S. 17, 82f.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 151; KTK-Anlageband 7, S. 50f.

3 Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 152f. zu Art. 5 GG; Scheuner, Pressefreiheit, in: VVDStRL 22 (1965) S. 65; Ridder, Meinungsfreiheit, in: Die Grundrechte, Bd. II, S. 255; Stammler, Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution, S. 229ff.; König, Teletexte, S. 15, 17; Bismark, Neue Medientechnologien, S. 99; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 28f.

4 BVerfGE 10, 118 (121); 12, 205 (259f.); 20, 162 (174ff.); 31, 314 (325f.)

Medienfreiheiten einen institutionellen Charakter zuerkennt, dann ergibt sich aus diesem Hinzutreten einer objektiv-rechtlichen Komponente zum (vorrangig) subjektiv-rechtlichen Gehalt ein von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG festzustellender differierender Inhalt. Dabei wird unter dem institutionellen Charakter der Medienfreiheiten die Garantie des jeweiligen Mediums in seiner Funktion für die Gesellschaft verstanden, womit jedoch nicht die Festschreibung auf vorhandene und entwickelte Besitzstände verbunden sein muß¹. Die einzelnen Medien nehmen insbesondere eine spezielle Funktion im Meinungsbildungsprozeß ein. Darauf weisen vor allem die in den Landespressegesetzen enthaltenen Informationsansprüche der Presse gegenüber den Behörden² oder das Zeugnisverweigerungsrecht der Presseangehörigen hin³. Auch den Rundfunkmitarbeitern sind in Anlehnung an die Rechte der Pressevertreter besondere Privilegien in den Landespressegesetzen⁴ eingeräumt worden.

Die Bedeutung der Informationen für den Bürger durch die Medien und der dadurch bedingte besondere Beitrag zur Meinungsbildung legt den Freiheiten der Medien einen über die allgemeine Freiheit eines jeden, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten und seine Meinung zu äußern, hinausgehenden Inhalt bei. Insbesondere die Berechtigung der Presse, sich Informationen zu beschaffen, geht über das Recht hinaus, sich aus allgemein zugänglichen Quellen informieren zu können. Die Informationsbeschaffung der Presse (Rundfunk) ist gerichtet auf die Ermittlung von Nachrichten, die noch nicht im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG allgemein zugänglich sind, sondern dies erst durch die pressemäßige (rundfunkmäßige) Verbreitung werden. Aus diesem Grunde muß sich der besondere Freiheitsgehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 2

1 Vgl. Bismark, Neue Medientechnologien, S. 15

2 Siehe z.B. § 4 LPG Rh.-Pf., § 4 LPG Bad.-Württemb. und die entsprechenden Bestimmungen in den weiteren Landespressegesetzen

3 Vgl. § 53 Nr. 5 StPO und BVerfGE 12, 260

4 Vgl. beispielhaft § 24 LPG Rh.-Pf.; § 25 LPG Bad.-Württemb § 23 LPG Berlin; § 25 LPG Bremen, § 25 LPG Nds. (Ring, Presse- und Rundfunkrecht, Textsammlung, Stand: 1.1.1983)

GG auch auf neue Medien erstrecken, sofern es sich um Massenmedien handelt.¹

B. Die technische Entwicklungsoffenheit der drei medienrechtlichen Verfassungsbegriffe

Bereits bei der näheren Untersuchung der traditionellen Begriffe von Rundfunk und Presse hat sich gezeigt, daß eine gewisse Auflösung der ursprünglichen Begriffsbereiche festzustellen ist. Während die Massenmedien Rundfunk und Presse noch vor wenigen Jahrzehnten als Rechtsbegriffe relativ klare Konturen hatten, so haben neue Erscheinungsformen von Medientechniken diese Konturen doch teilweise verwischt. Man denke nur an die fließenden Übergänge zwischen den Print-Medien und den elektronischen Medien¹.

Dies hat seine Ursache insbesondere darin, daß „neue“ Medientechniken in den Bereich der Massenkommunikation eindringen und überkommene Begriffsfestlegungen verschwimmen lassen, wobei es teilweise sogar zu Überschneidungen zwischen den Medienbereichen kommt². Diese Schwierigkeiten können jedoch nicht dazu führen, daß Rundfunk- und Pressebegriff auf einem historischen Stand festzuschreiben und neue Techniken sogleich einer „sui-generis“ Medienlösung zuzuführen wären³.

Die Einordnung neuer Kommunikationsformen in die Begriffe der herkömmlichen Massenmedien des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bereitet dann keine Schwierigkeiten, wenn der technische Ablauf und die inhaltliche Gestaltung gegenüber den vorhandenen Kommunikationsmitteln kaum Veränderungen aufweist. So unterfällt der Kabelhörfunk und das Kabelfernsehen nach fast einhelliger Meinung dem unter- und dem verfassungsrecht-

1 Vgl. dazu „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 407ff.; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 189ff. (192)

2 Siehe z.B. für die Faksimile-Zeitung, Tettinger, Neue Medien, S. 26f.; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 184; Kröger, NJW 1979, S. 2541f.

3 Vgl. dazu auch Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 25; Jarass, Massenmedien, S. 23; Hoffmann-Riem, Massenmedien, S. 404, 406; Tettinger, JZ 1984, S. 405f.

lichen Rundfunkbegriff¹.

Das zu untersuchende audio-visuelle Medium fällt vom Wortlaut her betrachtet nicht in den Schutzbereich der hergebrachten Massenkommunikationsmittel des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Damit stellt sich die Frage nach der technologischen Offenheit der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG angesprochenen Medien. Wie sich bereits beim Pressebegriff gezeigt hat, ist dieser über seinen engeren Sinngehalt hinaus ausgeht worden, um den jeweils neuen massenkommunikativen Erscheinungsbildern gerecht zu werden². Es zeigt sich somit eine Offenheit der Norm gegenüber technischen Neuerungen.

Auch hinsichtlich des zu untersuchenden Mediums könnte eine gewisse Öffnung gegenüber dessen Erfordernissen in Betracht kommen. Jedoch weisen die Verfassungsbegriffe des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eine spezifische Struktur auf und sind durch das dadurch geprägte Medienbild festgelegt. Durch die technische Weiterentwicklung werden aber immer höhere Anforderungen an die Flexibilität der einzelnen wesensmäßig bestimmten Verfassungsbegriffe gestellt. Wegen des Verzichts auf subtile Festschreibungen bezüglich der jeweiligen Medienart wurde jedoch die Elastizität der Verfassung gewahrt und ein (stiller) Verfassungswandel aufgrund fortschreitender technischer Entwicklung ermöglicht³. Als sogenannter „stiller Verfassungswandel“ wird dabei ein inhaltlicher Bedeutungswandel von Begriffen, die in Grundrechtsbestimmungen verwendet werden, bezeichnet und grundsätzlich als möglich angesehen⁴. Um den Bedeutungsgehalt eines Grundrechts auch unter veränderten Umständen stets zu gewährleisten, muß die konkrete Grundrechtsnorm daraufhin überprüft werden, ob die technischen Neuerungen

1 Vgl. Lieb, Kabelfernsehen, S. 91; Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 39 m.w.N.; OVG Münster, DÖV 1978, S. 519

2 Siehe dazu 4. Kapitel, A

3 Tettinger, Neue Medien, S. 18f.; siehe auch W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 183 m.w.N.

4 Vgl. Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 213ff.; Hesse, Grundzüge, S. 15f., 28f., ders. zum Begriff Verfassungswandlung, in: Grenzen der Verfassungswandlung, S. 123, 126ff.; Stern, Staatsrecht, Bd. 1, S. 132f.

der Ziel- und Zweckbestimmung des Grundrechts entsprechen und damit zur aktuellen Wertverwirklichung des Grundrechts deren Einbezug als erforderlich erscheint. Gerade auch eine objektiv-teleologische Auslegung, die die ratio legis einer Norm am besten zu ermitteln vermag, führt zu der Annahme, daß die Verfasser des Grundgesetzes die zur damaligen Zeit bekannten Medien nicht auf dem Stand des Jahres 1949 starr festschreiben wollten. Ein Beharren auf den Vorstellungen zur Zeit der Verfassungsgesetzgebung verhindert den Schutz neuer (vergleichbarer) Medien und führt zur Bedeutungslosigkeit des Begriffsgehalts der „alten“ Medien. Eine Verfassung muß, um aktuell zu bleiben, jeweils auch einen Realitätsbezug zum aktuellen technologischen Zustand besitzen. Besonders in Bereichen, die ständig technischen Neuerungen unterliegen, müßte eine Verfassungsnorm, sofern die neuen Techniken dem Normbereich zwar nicht ausdrücklich, aber doch sinngemäß unterfallen, laufend auf den neuesten Stand gebracht werden.

Die Grenzen stillschweigenden Verfassungswandels sind aber erreicht, wenn es nicht mehr um interpretative Weiterentwicklungen bekannter Erscheinungsformen geht, sondern um den Versuch des gestaltenden Eingriffs andersartiger Phänomene in bestehende Kategorien. In diesem Fall ist eine Verfassungsänderung gemäß Art. 79 Abs. 1 und 2 GG vonnöten¹.

Die Bestimmung dieser Grenzen des stillen Verfassungswandels ist naturgemäß nicht einfach. Nach Lerche² liegt die Grenze da, wo es um einen unmittelbaren Zugriff auf die Strukturen der Rechtsordnung geht. Keinen Anknüpfungspunkt gibt er jedoch dafür, wann ein solcher Zugriff anzunehmen ist. Nach Hesse³ hingegen, läßt sich die Grenze nur dann deutlich erfassen, wenn man die Veränderung des Norminhalts als Wandel „innerhalb“ der Verfassungsnorm selbst

1 Tettinger, Neue Medien, S. 18f.; siehe ferner Hesse, Grundzüge, S. 15f.

2 Lerche, Stiller Verfassungswandel, S. 292

3 Hesse, Grenzen der Verfassungswandlung, S. 137f.; ders. Grundzüge, S. 18 m.w.N.

begreift und nicht als Folge von Entwicklungen, die sich außerhalb der Normativität der Verfassung vollzogen haben. Eine Norm sei nicht von der „Wirklichkeit“ isoliert zu sehen, vielmehr sei die Wirklichkeit in ihren jeweiligen, von der Anordnung (Normprogramm) betroffenen Gegebenheiten (Normbereich) konstituierender Bestandteil der Norm selbst. Jede Veränderung des Normbereichs führe damit auch zu einer Veränderung des Inhalts der Norm. Hesse sieht den Text als entscheidenden Anhaltspunkt für die Beantwortung der Frage, ob sich der faktische Wandel als entscheidend für die Norm herausstellt, an¹. Der Text enthalte das mit den juristischen Hilfsmitteln auszulegende Normprogramm. Wo die Möglichkeit eines sinnvollen Verständnisses des Normtextes ende oder wo eine Verfassungswandlung in eindeutigen Widerspruch zum Normtext treten würde, ende die Möglichkeit einer Norminterpretation. Nur diese Lösung zwingt dazu, alle Tatbestände, die jenseits dieser Möglichkeit lägen, durch Verfassungsänderung in das Grundgesetz aufzunehmen.

Daß der Text als Grenze der Verfassungswandlung keine unfehlbare Sicherung darstellt, hat bereits die Auslegung des Wortlauts der medienrechtlichen Verfassungsbegriffe im Rahmen dieser Untersuchung gezeigt, doch kann er gleichwohl als geeigneter Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Grenzen eines Verfassungswandels herangezogen werden. Auch wenn der Wortlaut meist mehrdeutig ist, vermag er dennoch sehr wohl eine Grenzfunktion zu haben, denn ohne diese Annahme wäre sprachliche Kommunikation nicht denkbar².

Die Offenheit in der medialen Kommunikationsform und damit die Möglichkeit eines (stillen) Verfassungswandels aufgrund fortschreitender technischer Entwicklung hat das Bundesverfassungsgericht gerade auch für das Fernsehen anerkannt³. Eine Einbeziehung eines vergleichbar strukturierten

1 Hesse, Grenzen der Verfassungswandlung, S. 138ff., ders. Grundzüge, S. 28 f.

2 Kritisch jedoch gegenüber der Bedeutung des Wortlauts als Grenze der Verfassungsinterpretation, Böckenförde, NJW 1976, S. 2089 (2096)

3 BVerfGE 12, 205 (226ff.); Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 197 zu Art. 5 GG; Paptistella, DÖV 1978, S. 750, 753ff.; Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 30

Mediums unter eine der traditionellen Medienarten rechtefertigt sich aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung des „neuen“ mit dem „alten“ Medium. Die Tendenz, Verfassungsbe-
griffe derart zu erweitern, daß sie sich von den Lebenssach-
verhalten, die ihnen zugrundeliegen, immer mehr entfernen
und dann als Rechtsbegriffe mit dem allgemeinen Sprachge-
brauch nicht mehr viel gemein haben, hat sich gerade auf
dem Mediensektor gezeigt. Die Ursache dafür liegt in der
ständigen Bewegung der technischen Weiterentwicklung und
des knappen Wortlauts der Verfassung¹.

Stellt sich jedoch eine deutliche Eigenständigkeit der
neuen medialen Verbreitungsform heraus, d.h. fehlt es an
vorrangig prägenden Verbindungslinien zu den traditio-
nellen Medien, dann ist die neue Kommunikationstechnologie
auch verfassungsrechtlich als Medium „sui-generis“ zu be-
werten². Das bedeutet, daß hinsichtlich der Einordnung
„neuer“ Techniken letztlich abgewogen werden muß, wo die
Grenze zu ziehen ist, jenseits der die Inhaltsbestimmung
eben eines solchen Begriffs durch die Einordnung neuer
kommunikationstechnischer Erscheinungsformen willkürlich
wäre.

C. Das neue audio-visuelle Medium und die Einordnung in den
Rundfunk („als Kleinrundfunkveranstaltung“)

I. Die Überprüfung des Video-Lokalprojekts auf das Vor-
liegen der rundfunkverbreitungstechnischen Grundsitua-
tion und der kulturell-rechtlichen Seite des Rundfunks

Bei der Subsumtion unter den Rundfunkbegriff ist zu berück-
sichtigen, daß das audio-visuelle Medium in seiner spezi-
fischen Nutzungsform nur auf eine solche Erscheinungsform
elektronischer Kommunikation erstreckt werden darf, die als

1 Vgl. dazu auch König, Teletexte, S. 123; Majewski, Ausle-
gung der Grundrechte, S. 52ff.

2 Siehe Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 58; König, Tele-
texte, S. 201

Massenmedium eine dem herkömmlichen Rundfunk vergleichbare Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung hat.

Das neue audio-visuelle Medium muß zunächst einmal das Charakteristikum als Massenkommunikationsmittel erfüllen. Das wurde bereits eingangs der Untersuchung bejaht, da der Gewährleistungsumfang des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sich nur auf Massenmedien bezieht¹. Um vom Rundfunkbegriff erfaßt zu werden, muß zunächst die rundfunkverbreitungstechnische Grundsituation vorliegen. Das neue audio-visuelle Medium muß sich der gleichen oder doch einer vergleichbaren Verbreitungstechnik wie des Rundfunks bedienen und zwar eines fernmeldetechnischen Weges, d.h. unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters, wobei die Übertragung gleichzeitig an einen von der Sendestelle örtlich getrennten beliebigen Kreis von Empfängern geschieht, die mittels ihrer Empfangsanlagen die Ausstrahlung wieder akustisch/optisch wahrnehmbar machen.

Vom Aspekt der Sendeverbreitungstechnik des Rundfunks kann das neue audio-visuelle Medium jedoch nicht in den Bereich des Rundfunks fallen. Das ergibt sich jedoch noch nicht daraus, daß der (immateriellen) gleichzeitigen fernmeldetechnischen Programmübermittlung (beim Rundfunk) ein körperliches Produkt in Form einer Videokassette (beim neuen audi-visuellen Medium) gegenübersteht, wobei die Videokassetten „körperlich“ zu den einzelnen Abspielgeräten transportiert werden müssen. Denn der Inhalt dieses Produkts Videokassette ist von seiner beabsichtigten Vorführungsgestaltung darauf angelegt, auf die Monitorwand übertragen zu werden. Erst durch diese Übertragung auf die Moni-

¹ Vgl. dazu 2. Kapitel, A. I, 6; „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 651ff., wo der Rundfunk als ein Massenmedium bezeichnet wird, das sich dadurch auszeichnet, daß der Vorgang der Übertragung der Darbietungen einseitig von einer Sendestelle in Richtung eines beliebigen Empfängerkreises verläuft und die Empfänger auf eine passive Rezeption des Dargebotenen beschränkt sind. Rundfunk ist insoweit ein einseitig vom Sender zu den Empfängern verlaufender „Verteildienst“; siehe dazu auch „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 401, 406

torwand wird der in der Videokassettte gespeicherte Gedankeninhalt vermittelt, so daß für den Zuschauer kein Zugriff auf ein körperlich vervielfältigtes Gedankenprodukt besteht. Der „körperliche“ Transport der Aussageninhalte vom Produktionsunternehmen zum Empfänger würde einer individuellen (herkömmlichen) Nutzungsform entsprechen. Dies geschieht etwa, wenn der Rezipient eine Kassette erwirbt oder mietet, sei es nun für den Bereich der Fort- oder Weiterbildung oder im Bereich der Unterhaltung und sich den Inhalt der Kassette mittels eines Abspielgerätes in seinem privaten Bereich zugänglich macht.

Im Untersuchungsfall geht es jedoch nicht um die allgemeine Nutzungsmöglichkeit eines Videorecorders als Medium der Aufzeichnung, Speicherung und individueller Einsetz- und Abspielbarkeit der herkömmlichen Medien von Fernsehen und von gekauften und gemieteten Filmen. Vielmehr erfolgt das Abspielen der vorgefertigten Programmkassetten vor einem größeren, unbestimmten Publikum, dem erst auf diese Weise deren Gedankeninhalt vermittelt wird. Die Aufzeichnungs- und Abspieltechnik des Videorecorders ähnelt von ihren physikalisch-technischen Modalitäten her zum Teil der Rundfunktechnik. So werden bei der hochfrequenten Aufnahme beim Videorecorder die Signale in Spannungsimpulse elektrischer Ströme umgewandelt und auf magnetisch beschichteten Bändern gespeichert. Beim Abspielen werden die elektrischen Signale auf einen Hochfrequenzmodulator moduliert und dem Fernsehempfänger zugeleitet. Im Fernsehempfänger werden nach der Demodulation die Spannungsimpulse wieder in die ursprünglichen Informationen zurückverwandelt.

Beim Video-Lokalprojekt benötigen die Fernsehmonitoren jedoch kein Hochfrequenzteil, da sie als Spezial-Fernsehgeräte ausschließlich für den Empfang von videofrequenten Signalen eingerichtet sind, die von einem Videorecorder oder einer Fernsehkamera stammen. Öffentliche Fernsehsendungen können damit nicht empfangen werden¹. Diese Moni-

¹ Siehe v. Overheidt, Videorecorder, S. 85f.; Diemer, Lexikon von AV-Begriffen, S. 259

toren haben keinen Audio-Verstärkerteil, sie müssen mit separatem Lautsprecher betrieben werden. Videofrequente Signale lassen sich mit einem Monitor in besserer Bildqualität wiedergeben als mit einem normalen Fernsehgerät, weil gewisse Qualitätsverluste (hinsichtlich Bild- und Zeilenstabilität), die beim Fernsehgerät durch Modulation und Demodulation bedingt sind, entfallen¹. Bei der Verwendung der Monitoren handelt es sich also lediglich um eine spezielle Nebennutzung der „Fernseh“-empfangsapparatur.

Aus der Nichtübereinstimmung des dem Video-Lokalprojekt zugrundeliegenden technischen Verfahrens mit der fernmelde-technischen Übertragungsweise des Rundfunks läßt sich jedoch noch nicht sogleich auf das Nichtvorliegen von Rundfunk schließen. Denn der Rundfunk zeichnet sich gerade durch seine verbreitungstechnische Grundsituation als massenhafter, gleichzeitiger Individualempfang aus, wobei es auf die jeweiligen physikalisch-technischen Modalitäten, die dem Fernmeldevorgang zugrundeliegen, nicht ankommt. Diese Gleichzeitigkeit der Übertragung der Gedankeninhalte an eine Vielzahl von der Sendestelle örtlich getrennter, individueller Empfänger, beruht auf der spezifischen fernmelde-technischen Übermittlungsweise des Rundfunks durch einen zentralen Sender.

Der spezifische Einsatz der Videorecordertechnik im zugrundeliegenden Untersuchungsfall ist zwar bis zu einem gewissen Grad in der Lage, die Gleichzeitigkeit der Übertragung von Aussageninhalten zu erreichen. Denn geht man davon aus, daß die Videokassetten etwa zur gleichen Zeit für den täglichen Programmablauf eingelegt und stündlich abgespielt werden, wobei dies an mehreren Standorten in der Innenstadt geschieht, so werden auf diese Weise nahezu gleichzeitig eine räumlich getrennte Vielzahl von Personen erreicht.

¹ v. Overheidt, Videorecorder, S. 85f.; Diemer, Lexikon von AV-Begriffen, S. 259

Jedoch besteht ein gravierender Unterschied zur Rundfunkverbreitungstechnik¹ dahingehend, daß es für die verschiedenen Monitorwände keine zentrale Abspielstelle gibt, die technische Grundvoraussetzung für einen gleichzeitigen, massenhaften Individualempfang ist¹. Doch selbst wenn man von der - technisch möglichen - Fallgestaltung ausginge, daß das Videoprogramm über eine zentrale Abspielanlage (über Kabel) an verschiedene räumlich getrennte Monitorwände überspielt würde, so würde es jedoch an der für den Rundfunk spezifischen passiven Rezeptionssituation fehlen. Es liegt hier eine im Hinblick auf die Filmvorführung in Kinos vergleichbare Rezeptionssituation der Empfänger vor, die sich aktiv zur Vorführungsstelle begeben und nicht wie beim Rundfunk passiv in ihrer Privatsphäre angetroffen werden².

Die Programmverteilung an verschiedene Empfangsstellen erfolgt also nicht jeweils in der Privatsphäre von passiv empfangenden Individuen oder kleinen Gruppen, sondern vor einem aktiv sich versammelnden Publikum. Zum weiteren stößt der, aufgrund der Rundfunkfernmeldetechnik erreichbare hohe Aktualitätsgrad der Programme bei der Nutzungsform der Videotechnik dort an seine Grenzen, wo es um die Übertragungen hochaktueller Ereignisse bzw. Live-Sendungen geht. Der Videospeichertechnik, in ihrer Eigenschaft als Aufzeichnungs- und Wiedergabesystem, ist es nur möglich, Ereignisse zeitversetzt zu übertragen³. Doch kann dem Aktualitätsgrad nur Indizfunktion beigemessen werden, da es auch technisch denkbare Fallgestaltungen gibt, bei denen mittels einer Videokamera eine Live-Aufnahme auf eine Monitorwand projiziert wird. Man denke z.B. an Interviews vor Ort, aktuellen Werbeangeboten durch die Werbetreibenden persönlich, Hinweise auf Veranstaltungen etc., auch

1 Siehe dazu FK Nr. 26/ vom 30.6.1982, S. 7 ; Herrmann, RUF 1971, S. 272f., 276; Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 224f.; „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653f.; Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 11f.

2 Siehe zu dieser festen Rollenverteilung beim Rundfunk zwischen aktivem Sender und einem passiven Empfänger auch Stammler, AFP 1975, S. 748

3 Müller-Römer, Media Perspektiven 1981, S. 560

wenn diese Live-Aufnahmen aufgrund ihrer Einmaligkeit und verbreitungsmäßig lokalen Begrenztheit nur wenig werbewirksam sein dürften. Überdies ist zu berücksichtigen, daß es auch beim Rundfunk nicht nur Übertragungen hochaktueller Ereignisse bzw. Live-Sendungen von realen Geschehen gibt, doch ist der Rundfunk dazu (technisch) jederzeit in der Lage, wenn das Rundfunkunternehmen die Programme in dieser Weise gestalten will¹. Bei dem Einsatz der Videospeichertechnik kann durch eine schnelle Aufnahme- und schnelle Vervielfältigung der Videokassetten ebenfalls eine hohe Aktualität erreicht werden, doch sind ihr die Grenzen als Aufzeichnungs- und Wiedergabesystem im Hinblick auf eine Live-Übertragung jedoch bis zu einem gewissen erreichbaren Grad vorgegeben.

Eine Verbreitung im rundfunkrechtlichen Sinne ist im Untersuchungsfall auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Übertragung innerhalb einer „überblickbaren räumlichen Einheit“ geschieht², d.h., wenn die Darbietung akustisch oder optisch nicht über den Raum hinausgetragen wird, in dem die Veranstaltung stattfindet. Dabei stellt der Begriff „überblickbare räumliche Einheit“ nicht ausschließlich auf das visuell überblickbare ab, sondern ist vielmehr im Sinne von „beeinflussbar“, „in den Griff bekommen“, „erfaßbar“, „aufzufassen“³. Andererseits darf diese „Überblickbarkeit“ nicht erst durch die Anwendung besonderer technischer Mittel hergestellt werden⁴.

Bezogen auf einen (einzelnen) Standort der Monitorwände könnte man das Merkmal der „überblickbaren räumlichen Einheit“ noch bejahen, da unter diesen Begriff nicht nur geschlossene, sondern auch freie Räume (Platz, Straße) fallen. Jedoch ist der Ansatzpunkt für die Beurteilung des Vorliegens dieses Merkmals nicht der einzelne Monitorstandort, sondern die verschiedenen räumlich über den Innenstadt-

1 Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 31 FN 26

2 „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 657

3 Ebd.

4 Ebd.; Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 223

bereich verstreuten Monitorstandorte. Denn die Verbreitung resultiert gerade aus dem Gesamteinzugsbereich und nicht von einem bestimmten Programmvorführungsstandpunkt her. Damit liegt bezogen auf die mehreren Monitorstandorte keine „überblickbare räumliche Einheit“ vor. Diese ist, ersichtlich wie die Beispiele im „Schliersee-Papier“ zeigen, auf Darbietungen eines (einzigen) „eng“ begrenzten Raumes beschränkt, wie z.B. Handmegaphon, Lautsprecheranlagen, Verstärkeranlagen bei Veranstaltungen, Verwendung eines Video-recorders in einem Raum oder in einer Discothek¹.

Eine Einbeziehung dieser in einem eng begrenzten räumlichen Rahmen sich abspielenden, elektronischen Kommunikationsvorgänge unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff würde überdies eine unerträgliche Beeinträchtigung der grundrechtlich gesicherten Versammlungsfreiheit (und Veranstaltungsfreiheit) bedeuten (Art. 8 GG). Eine Allgemeinheit des Videoempfängerkreises liegt auch vor. Dabei wurde bereits festgestellt², daß es sich bei den potentiellen Zuschauern um einen beliebigen Kreis handelt, der nicht auf einen, durch einengende Merkmale definierten Kreis von Personen beschränkt ist³.

Im Hinblick auf die verbreitungstechnische Kennzeichnung des Rundfunks als (Tele-) Kommunikationsmedium zum massenhaften Individualempfang durch eine räumlich getrennte Vielzahl von Personen ist die für den Rundfunkempfang charakteristische unmittelbare Allgemeinheit des Rezipienten - kreises abzugrenzen gegen die Fälle der sogenannten „mittelbaren Allgemeinheit“ des bestimmungsgemäßen Empfängerkreises, also die Fälle, wo ein Rundfunkempfangsgerät öffentlich aufgestellt ist und jedermann die Darbietung verfolgen kann⁴. Als Beispiel ist hierbei an einen Gastwirt

1 „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 657; Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 223; vgl. auch Herrmann, RUF 1971, S. 273ff.; Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 7

2 Vgl. 2. Kapitel, A, I, 1, 6

3 Lieb, Kabelfernsehen, S. 143

4 Stammler, AFP 1975, S. 748; Lieb, Kabelfernsehen, S. 133ff. Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 11; Funk, Öffentlich-rechtliche Fragen, S. 15

zu denken, der in seinem Gastraum ein präsentes Publikum an der Wiedergabe von Fernsehsendungen teilnehmen läßt.

Bei der definitorischen Abgrenzung des Adressatenkreises kommt es nur auf den Kreis der empfangsberechtigten Rundfunkteilnehmer selbst an, nicht entscheidend ist dabei der sich an den Empfang anknüpfende Vorgang der Wiedergabe der Sendung. Es ist also nicht auf den davor versammelten Zuschauerkreis abzustellen, der früher schon als „Präsenzpublikum“ bezeichnet wurde¹, sondern auf die unmittelbare Empfangsmöglichkeit für eine Vielzahl räumlich getrennter Teilnehmer. Stellt man zunächst auf die an einem bestimmten Standort aufgestellte Monitorwand ab, so wäre das sich davor versammelnde Publikum als präsentes Publikum ähnlich dem, das an der öffentlichen Wiedergabe einer Rundfunksendung partizipiert, anzusehen. Es ist jedoch hier auf die Gesamtheit (Vielzahl) der Monitorstandorte abzustellen, da überall das gleiche Programm verbreitet wird. Auch wenn damit zunächst die Empfangsmöglichkeit für eine Vielzahl räumlich getrennter Teilnehmer besteht, so fehlt es jedoch an der für den Rundfunk charakteristischen gleichzeitigen, passiven Individualrezeptionssituation. Diese ist nur bei Vorliegen der rundfunkverbreitungstechnischen Grundsituation gegeben.

Die öffentliche Wiedergabe vor räumlich präsenten Publikums ist nur eine Möglichkeit, den Teilnehmerkreis zu erweitern; sie widerspricht jedoch nicht dem Grundsatz, daß es primär auf die rundfunkspezifische Verbreitungssituation ankommt. Wesentlich ist also nicht die Wiedergabemöglichkeit einer übermittelten Darbietung vor einer versammelten Öffentlichkeit, sondern die (insgesamt) gleichzeitige Empfangsmöglichkeit für eine Vielzahl räumlich getrennter (Individual-) Teilnehmer. Dies kann trotz des nahezu gleichzeitigen körperlichen Einlegens der Kassetten in den Videorecorder nicht erreicht werden, da es an dem rundfunkverbreitungs-

¹ Lieb, Kabelfernsehen, S. 133, 135; vgl. 2. Kapitel, A, I,
4

technisch notwendigen Bestandteil einer zentralen Abspiel-(sende)stelle fehlt. Für die verbreitungstechnische Grundsituation ist überdies die Rezeptionssituation der Empfänger als massenhafter Individualempfang wesentlich, wobei der Teilnehmer passiv in seiner Privatsphäre angetroffen wird. Die Struktur der erreichten Teilnehmer ist also beim Rundfunk individual ausgerichtet¹.

Dem Video-Lokalprojekt ermangelt es somit zum weiteren an dem massenhaften Individualempfang mit Hilfe eines Empfangsgerätes in der Privatsphäre². Damit wird auch eines der Kriterien angesprochen, auf dem die besondere Bedeutung des Rundfunks beruht, nämlich die Bindung des Rundfunkteilnehmers an die technische Empfangsapparatur. Diese ermöglicht es dem Rezipienten selbst, die Signale optisch/akustisch wieder wahrnehmbar zu machen, wobei er sich, abgesehen von einer Ein- bzw. Ausschaltaktivität, passiv verhält.

Die Programmverbreitung im Untersuchungsfall geschieht durch eine Kommunikatorinstitution, die die Aussagen produziert, zusammenstellt sowie das periodisch veranstaltete Gesamtprogramm gestaltet. Es handelt sich bei den ca. einstündig verbreiteten Aussageninhalten, bestehend aus Autotests, Buchtips, Freizeitvorschlägen, Lokalinformationen, Ausschnitten aus kulturellen Veranstaltungen etc. auch um ein Programm, da dafür begriffswesentlich eine gestaltete Folge von Beiträgen mit einer Mehrzahl von Aussagen ist³. Daß hierbei die Programmbeiträge nur jeweils etwa vier Minuten betragen und nach jedem Unterhaltungsblock ein Werbespot eingeflochten wird, vermag an der Charakterisierung als Programmbeitrag nichts zu ändern, da auch die Programme des Rundfunks sich aus Programmbeiträgen zusammensetzen, die sich durch Inhalt, Länge, Tendenz etc.

1 Sturm, Masse, S. 18; siehe auch Funk, Öffentlich-rechtliche Fragen, S. 15

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 134f.; Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 11

3 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 28

unterscheiden¹. Die Medieninhalte sind auch zur öffentlichen Meinungsbildung als geeignet anzusehen.

Das Kommunikatorunternehmen, eine Produktionsgesellschaft, die eigens für die Herstellung und Durchführung der Programmveranstaltung gegründet worden ist, erfüllt die gleichen Funktionen wie ein Rundfunkunternehmen - ihr obliegt die Planung, Vorbereitung und Produktion der Programme². Die Programmbeiträge werden vom Kommunikatorunternehmen entweder selbst produziert oder von Dritten technisch hergestellt und vom Kommunikatorunternehmen für das Programm ausgewählt und damit als eigene Programmbeiträge verantwortet (Auftragsproduktionen etc.)³. Schließlich werden Aussagen, deren Inhalte nur durch Dritte bestimmt werden, in die Programmfolge aufgenommen und im Rahmen des Gesamtprogramms verbreitet; hierzu gehören insbesondere die Spots der Wirtschaftswerbung (lokaler Gewerbetreibender)⁴. Die Vermittlung der Programminhalte geschieht in Form von Worten/Tönen und (bewegten) Bildern, so daß sich das neue audio-visuelle Medium auch der spezifischen Formen des Rundfunks bedient.

II. Die Bewertung der Nichtübereinstimmung hinsichtlich der rundfunkverbreitungstechnischen Grundsituation

Nachdem nunmehr der Vergleich des neuen audio-visuellen Mediums mit den kennzeichnenden Merkmalen des Rundfunks Differenzen ergeben hat, müssen diese Differenzen unter dem Aspekt eines für den Rundfunk vorgegebenen „Medienbildes“ angemessen gewichtet werden. Differenzen zwischen dem Video-Lokalprojekt und dem Rundfunk wurden insbesondere im Hinblick auf die fernmeldetechnische Übertragungsform des Rundfunks und dessen spezifische Empfangssituation festgestellt.

1 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 29f.

2 Vgl. ebd., S. 28 m.w.N.

3 Vgl. ebd., S. 29

4 Vgl. ebd.

Es wird die Auffassung vertreten, daß dann, wenn die fernmeldetechnische Übertragung einer Information sich auf den bloß instrumentalsten Bereich beschränke, daraus der Ausschluß jeder rundfunkrechtlichen Qualifikation folge¹. Koch² kommt bezüglich dieser Auffassung zu dem Schluß, daß der Rundfunktechnik keine für den Rundfunk konstituierende Bedeutung zukomme und lediglich im Rahmen der funktionalen Bedeutung des Rundfunks Beachtung finde. Er zieht daraus für die Zuordnung des „Kassettenfernsehens“ zum Rundfunk die Konsequenz, daß die technische Abweichung zur Rundfunktechnik ohne entscheidende Bedeutung sei und faßt das individualgenutzte „Kassettenfernsehen“ unter den Rundfunk.

Dabei beruft er sich insbesondere auf die Meinung von Scholz³, nach dem eine technische Abweichung für die Zuordnung irrelevant sei. Diese Anlehnung an Scholz ist jedoch unter diesem Aspekt unzutreffend. Scholz⁴ bewertet eine technische Abweichung nur dann als irrelevant, wenn sich die Rundfunktechnik lediglich als Instrument der Verbreitung erweist. Ansonsten sieht er gerade für den Rundfunkbereich das Ausstrahlungsverfahren als begriffswesentlich an. So führt er aus, „wenn Programmdarbietungen über audio-visuelle Medien erfolgen, so ist die Ausstrahlung über Fernsehgeräte ... ohne rechtlichen Qualifikationsbeleg. Die begriffliche Brücke zum Rundfunk schlägt erst das Ausstrahlungsverfahren⁵.“ An anderer Stelle führt er aus: „Dieses Ergebnis sieht sich schließlich durch ein letztes Entscheidungsmerkmal bestätigt; die fernmeldetechnische (sendemäßige) Flüchtigkeit rundfunkmäßiger Programme.“⁶

1 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 35; Stammler, AFP 1975. S. 750; vgl. auch die Beispiele bei Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 221f., 225; siehe auch Bullinger, Kommunikationsfreiheit, S. 40; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 184

2 Koch, Zur Frage der Zuordnung, S. 309ff.

3 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 35

4 Ebd., m.w.N.

5 Ebd., S. 34

6 Ebd., S. 30f., 35

Weiter beruft sich Koch¹ auf das erste Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts. Nach dem Bundesverfassungsgericht² komme der Benutzung fernmeldetechnischer Einrichtungen schon seit Jahrzehnten nur noch untergeordnete, dienende Funktion zu. Es betone vor allem die Funktion des Rundfunks als unentbehrliches Massenkommunikationsmittel, durch das Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese mitgebildet werde. Der Rundfunk sei mehr als nur „Medium“ der öffentlichen Meinungsbildung; er sei ein „emittenter Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung.

Dieser Entscheidung kann jedoch nicht entnommen werden, daß die fernmeldetechnische Übertragungsweise lediglich auf eine bloße Instrumentalität der rundfunkmäßigen Verbreitung reduziert wird. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht die Verzahnung der fernmelderechtlichen und der kulturell-rechtlichen Seite des Rundfunks nicht durch die Abkoppelung der Verbreitungstechnik lösen und damit aus dem herkömmlichen Begriffsverständnis eliminieren wollen, sondern hat in einer differenzierten Betrachtungsweise lediglich dem kulturell-rechtlichen Aspekt (hinsichtlich der Funktion als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung) ein höheres Gewicht beigemessen.

Wie das Bundesverfassungsgericht gerade auch in der historischen Entwicklung des Rundfunks aufgezeigt hat, läßt sich im rechtlichen Bereich eine Ablösung der Institution „Rundfunk“ des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG von der Sendetechnik konstatieren. Dadurch ist der Begriff des Programms als Ausdruck für die rundfunkmäßig verbreiteten Inhalte mehr in den Vordergrund gerückt³. Dieser Meinung ist beizupflichten, doch hat die besondere Betonung des Rundfunks als Massenkommunikationsmittel und eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung nicht zwingend den Schluß zur Folge, daß ein in den Hintergrund gerückter (verbreitungs-) technischer

¹ Koch, Zur Frage der Zuordnung, S. 310f.

² BVerfGE 12, 227, 260f.

³ BVerfGE 12, 226, 228f.

Aspekt nunmehr aus dem Begriffsinhalt ausgeschlossen wäre. Wie die Erarbeitung der wesentlichen Kennzeichen des Rundfunks, insbesondere auch im Hinblick auf die Unterscheidungserheblichkeit zu Presse und Film, gezeigt hat, ist die fernmeldetechnische Übertragungsweise als besonderes Kennzeichen des Rundfunks anzusehen und damit für diesen begriffswesentlich¹.

Dabei kommt es auf die physikalisch-technischen Modalitäten, die dem Fernmeldevorgang zugrundeliegen, angesichts der Zielrichtung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, nicht an². Bei der hochfrequenten Wiedergabe einer Sendung mittels eines Videorecorders besteht vom physikalisch-technischen Aspekt kein Unterschied zur rundfunktechnischen Übertragung. Aber auch bei der videofrequenten Wiedergabe einer Sendung werden Signale durch aneinandergereihte elektrische Impulse übertragen. Dabei wird man dieses technische Verfahren auch noch als Funk bezeichnen können, denn die physikalisch-technische Bedeutung des Begriffs „Funk“ als Bezeichnung für ein bestimmtes Nachrichtenübermittlungsverfahren engt die Begriffszusammensetzung Rund-Funk nicht auf eine Ätherausstrahlung von hochfrequenten Schwingungen ein³.

Jedoch ist die fernmeldetechnische Übertragungsweise nicht nur durch das zugrundeliegende technische Verfahren, sondern durch die verbreitungstechnische Grundsituation als massenhafter (gleichzeitiger) Individualempfang gekennzeichnet. Daß es gerade diese rundfunkverbreitungstechnische Grundsituation ist, die eine sachgerechte Einordnung

1 So die h.M., Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 33; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 21; Stammer, AFP 1975, S. 747, 750f.; ders., AFP 1978, S. 128; Lieb, Kabelfernsehen, S. 91; Paptistella, DÖV 1978, S. 497, dies., DÖV 1978, S. 753; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 51; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 21f.; Kaiser u.a., Kabelkommunikation, S. 79; Tettinger, Neue Medien, S. 21f.; König, Teletexte, S. 121; Scheuner, Rundfunkfreiheit, S. 48f.

2 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 195 zu Art. 5 GG; Lieb, Kabelfernsehen, S. 90; OVG Münster, AFP 1977, S. 290

3 Lieb, Kabelfernsehen, S. 64f., 90; W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 181 FN 5

unter den Rundfunk ermöglicht, zeigt auch das Beispiel der Telefonansagedienste der Post; dort liegt eine rundfunkmäßige Verbreitung an die Allgemeinheit dann vor, wenn sich der Teilnehmer in eine allgemein laufend übermittelte Darbietung jederzeit miteinschalten kann. Dabei liegt ein (potentieller) massenhafter Individualempfang vor. Auch wenn die Ansagedienste sich wiederholen, also permanent verfügbar sind, ändert dies jedoch nichts an der grundsätzlichen Möglichkeit der gleichzeitigen Vermittlung an viele, einzelne Empfangsstellen¹.

Dem Unterschied in der verbreitungstechnischen Grundsituation, also einmal dem Fehlen einer Programmverbreitung über eine Zentrale, sowie das Fehlen der passiven Rezeptionssituation beim Rundfunkempfang, kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Diese Differenz in der technischen Verbreitungsweise und der Empfangssituation zwischen Rundfunk und dem neuen audio-visuellen Medium muß als erheblich gewertet werden. Die Abweichung des neuen audio-visuellen Mediums (in seiner spezifischen Verwendungsweise) von den Kennzeichen, die die besondere Bedeutung des Massenkommunikationsmittels Rundfunk für den Prozeß der allgemeinen Meinungsbildung bedingen, hier also dem Fehlen der gleichzeitigen fernmeldetechnischen Übertragung und der Bindung des Rezipienten an die technische Empfangseinrichtung, wird bereits durch das Fehlen der spezifischen fernmeldetechnischen Verbreitungsweise erfaßt und kommt somit keine eigenständige Bedeutung mehr zu.

Daß dem neuen Medium eine funktionale Bedeutung für den

¹ Herrmann, RUF 1971, S. 276, ders. Fernsehen und Hörfunk, S. 46; „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 652; Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 16; a.A. Lieb, Kabelfernsehen, S. 175; Stammler, AFP 1975, S. 751, siehe jedoch auch S. 750.

Auch wird man diesen Telefonansagediensten im weitesten Sinne nicht die Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung absprechen können, sofern es sich nicht um reine Sachinformationen (z.B. Uhrzeit-Ansage) handelt, vgl. auch Paptistella, DÜV 1978, S. 500 FN 68; Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 16; Funk, Öffentlich-rechtliche Fragen, S. 16

öffentlichen Meinungsbildungsprozeß zukommt, folgt schon aus seiner Eigenschaft als Massenkommunikationsmittel. Ob die funktionale Bedeutung für den Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung hinter der besonderen funktionalen Bedeutung des Rundfunks zurückbleibt, kann nicht entscheidend sein. Auch zwischen Presse und Film bestehen funktionale Unterschiede, ohne daß sich daraus der Schluß rechtfertigen ließe, diesen (rechtlich schwer faßbaren) Unterschieden einen rechtlich gestuften Schutz zuteil werden zu lassen.

Daß das neue Medium von den Kennzeichen, die die Bedeutung des jeweiligen Massenkommunikationsmittels konstituieren, am nächsten dem Film zuzurechnen ist (ähnliche Übertragungsweise, vergleichbare Rezeptionssituation, gleiche Ausdrucksformen der Aussageninhalte), vermag somit eine Erheblichkeit in der Differenz der funktionalen Bedeutung nicht zu begründen. Eine graduelle Unterschiedlichkeit in der funktionalen Bedeutung kann im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht als Abgrenzungsmaßstab für die Einordnung eines neuen Mediums unter einen der traditionellen Verfassungsbegriffe herangezogen werden¹.

Ein anderer Gesichtspunkt für die Bewertung der Einordnungsproblematik läßt sich auch nicht daraus herleiten, daß die Rundfunkanstalten sich selbst der Technik des neuen Mediums bedienen bzw. die Bänder/Kassetten der einzelnen Systeme herstellen und vertreiben². Durch den Einsatz entsprechender Systeme bei der Programmspeicherung durch die Rundfunkanstalten wird der Vorgang der Programmübermittlung nicht unmittelbar berührt. Die Verwendung zur Programmspeicherung und deren Einspeisen in das rundfunktechnische Netz kann nicht eine andere rechtliche Qualität hervorrufen, da der

1 Vgl. dazu Bismark, Neue Medientechnologien, S. 114ff.; 133ff.

2 Herrmann, Kassettenfernsehen, S. 13ff., ders. RUF 1971, S. 272; Reh binder, Rundfunkanstalten und Kassettenmarkt, S. 1ff.

technische Übertragungsvorgang unverändert bleibt¹. Es läßt sich somit festhalten, daß das zu untersuchende audio-visuelle Medium nicht unter den Rundfunkbegriff des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eingeordnet werden kann. Zwar ist der kulturrechtliche Aspekt des Rundfunks als gegeben anzusehen, doch fehlt es an der nicht unmaßgeblichen fernmeldeverbreitungstechnischen Seite. Beim Rundfunk müssen jedoch beide Aspekte kumulativ erfüllt sein².

D. Weitere Erscheinungsformen lokaler Programmaktivität und ihre Abgrenzung zur Kleinrundfunkveranstaltung

Im folgenden sollen zur präziseren Unterscheidung vom Video-Lokalprojekt, aufgrund des zum Teil sehr ähnlichen Erscheinungsbildes, einige Formen lokaler Programmaktivität bei der Untersuchung des Vorliegens von „Kleinrundfunk“ miteinbezogen werden.

Bei mehreren öffentlich aufgestellten Fernsehprojektionsgeräten lassen sich, unter der rundfunkverbreitungstechnischen Voraussetzung, daß diese von einer örtlich getrennten Sendestelle aus zentral (gleichzeitig) mit Darbietungen versorgt werden, mannigfache Übergangsformen zu einer unmittelbaren, rundfunkmäßigen Allgemeinheit vorstellen. Der Empfängerkreis kann sich hier wie beim Video-Lokalprojekt zu einem Massenpublikum erweitern. Eine Abgrenzung der mittelbaren Allgemeinheit zur Allgemeinheit des Rundfunkempfängerkreises kann nur von der räumlichen Erfassung her vorgenommen werden. Das findet seinen Bezug auch in dem Merkmal der indirekten, technischen Verbreitung von Aussageninhalten durch das Massenmedium Rundfunk, d.h. der Verbreitung an einen von der Sendestelle örtlich getrennten, beliebigen Kreis von Empfängern.

1 Vgl. Herrmann, Kassettenfernsehen, S. 13ff., ders. RUF 1971, S. 272f.; Reh binder, Rundfunkanstalten und Kassettenmarkt, S. 1ff.; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 33f.; Kull, AFP 1980, S. 71

2 Siehe zu dieser engen Verzahnung der beiden Aspekte auch W. Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 51; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 15

Dabei bietet sich das verbreitungstechnische Merkmal der überblickbaren räumlichen Einheit an. Das bedeutet, wenn sich die mehreren öffentlich aufgestellten Fernsehprojektionsgeräte innerhalb einer eng begrenzten räumlichen Einheit befinden, so handelt es sich noch um die Wiedergabe einer Sendung vor einer „mittelbaren“ Allgemeinheit. Dabei ist die Rezeptionssituation nicht auf eine engere, „häusliche“ Privatsphäre zu begrenzen, sondern darunter auch der geschäftliche Bereich zu fassen, der zum Verfügungsbereich des Teilnehmers zählt. Der bestimmungsgemäße Empfänger wird trotz der so hergestellten Öffentlichkeit noch „passiv“ angetroffen. Bei mehreren öffentlich aufgestellten Fernsehprojektionsgeräten, die an verschiedenen räumlich verstreuten Standorten plaziert sind, erweitert sich also der Empfängerkreis vom Verbreitungsgrad her zu einem Massenpublikum, wobei im Hinblick auf die der Filmvorführung vergleichbare Rezeptionssituation des Empfängers - er muß sich zur Vorführungsstelle begeben und wird nicht typischerweise in seiner Privatsphäre angetroffen - diese Verbreitungsform jedoch nicht dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff unterfallen kann.

Auch die Zulässigkeit von Kleinrundfunkveranstaltungen in Gebäuden wird insbesondere von dem Merkmal der Allgemeinheit abhängig gemacht¹. Ohne Schwierigkeiten wird man eine Allgemeinheit bei verschiedenen örtlich zusammenhängenden Gebäuden oder einer Großwohnanlage bejahen können. Unter den Bewohnern solcher Siedlungen besteht im allgemeinen eine ständige Fluktuation. Zum anderen spricht auch die wechselnde Anzahl von Gästen gegen die Annahme einer

1 Siehe dazu OVG Münster, DÖV 1978, S. 519; Ratzke, Netzwerk der Macht, S. 222f.; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 29f.; Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 11f., jedoch nur dann, wenn mehrere Anstalten, Schulgebäude etc. von einer externen Sendestelle aus gleichzeitig versorgt werden; Herrmann, RUF 1971, S. 276f. für Riesenwohnhäuser und -wohnblöcke; Groß, ZRP 1982, S. 235f.; vgl. auch die Ergänzung zum „Schliersee-Papier“, FK Nr. 50/15.12.1982, S. 2; siehe als Beispiel für funktionsbezogene Informationen das private Hörfunkprogramm für Krankenhauspatienten (in Bremen), Film und Recht 1981, S. 485

bestimmten Personenmehrheit. Auch besondere Beziehungen zwischen den Teilnehmern bestehen nicht, da persönliche Beziehungen, die die Darbietungen schon nicht mehr als öffentliche kennzeichnen ließen, ausscheiden¹.

Bei Kabelsendungen, die von einer Zentrale an verschiedene Einzelstellen mit Publikumsverkehr geliefert werden (Einkaufsläden, Arbeitsplätze, Kaufhaus etc.), soll es sich nach Lieb² nicht um eine Veranstaltung an die Allgemeinheit handeln, da die Anschlußnehmer keinen beliebigen, zufälligen Ausschnitt aus der Gesamtöffentlichkeit bildeten. Der Veranstalter wende sich an einen bestimmten, ihm vorher bekannten, kleinen Personenkreis von Abonnnnten, mit denen er durch vertragliche Leistungsbeziehungen zur Lieferung spezieller Darbietungen verbunden sei. Die übermittelten Programme hätten nicht den bestimmten Kreis Abonnnnten als Endabnehmer, sondern die Wiedergabe der Sendungen richte sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen. Nur die Wiedergabe der Sendungen könne jeweils von räumlich anwesenden Publika verfolgt werden.

Die Unterscheidung zwischen unmittelbaren Adressaten (Kaufhausbesitzer etc.) als bekanntem, kleinen Kreis von Abonnnnten und der mittelbaren Allgemeinheit durch Wiedergabe der Sendungen an eine unbestimmte Vielzahl von Personen, vermag in diesem Zusammenhang jedoch nicht zu überzeugen³. Eine differenzierte Betrachtung muß bei der Beurteilung des Vorliegens von Rundfunk insbesondere die konkrete Empfangssituation mitberücksichtigen. Für die Prüfung der rundfunkspezifischen Verbreitung kommt es primär auf das Vorliegen der rundfunkverbreitungstechnischen Grundsituation an. Wenn man davon ausgeht, daß die Monitoren an verschiedenen Plätzen eines (meist noch mehrstöckigen) Ge-

1 So zutreffend Lieb, Kabelfernsehen, S. 187

2 Lieb, Kabelfernsehen, S. 191ff.

3 Vom Ergebnis her jedoch unter der Prämisse zutreffend, daß die Wiedergabe vor den Präsenzpublika jeweils (nur) innerhalb einer räumlich überblickbaren Einheit (z.B. Kaufhausetage) stattfindet.

bäudes plaziert sind, d.h. sich in einer nicht Überblickbaren räumlichen Einheit befinden, so erfolgt die Programmübermittlung zwar an die Allgemeinheit, jedoch nicht gleichzeitig an eine Vielzahl räumlich getrennter Individualempfänger. Es fehlt somit an der rundfunkspezifischen Empfangssituation. Dabei ist nicht auf den Kaufhausbesitzer als (alleinigen) Rundfunkteilnehmer abzustellen, sondern auf die von diesem bestimmte „Adressierung“ an das Kaufhauspublikum. Bei diesem handelt es sich jedoch um jeweils räumlich anwesende Präsenzpublika, die sich aktiv zur Vorführungsstelle begeben haben. Eine mittelbare Allgemeinheit ist bei diesem, über den engeren räumlichen Bereich hinausgehenden, Wiedergabevorgang nicht mehr gegeben. Diese Fallgestaltung ist wiederum zu unterscheiden von dem Fall, in dem der Veranstalter in einem größeren Raum, als Überblickbarer räumlicher Einheit, mehrere Monitoren aufstellt, um möglichst viele Interessenten zu erreichen. Als weiteren Fall ist an den Redner einer Versammlung zu denken, der seine Ansprache auf verschiedene Lautsprecher überträgt, um die Reichweite seiner Stimme zu vergrößern.

Das Kriterium des an einen bestimmten Abonennten gerichteten Programms ist hier für die Qualifikation des Merkmals „Allgemeinheit“ nicht geeignet. Obgleich der Abonennt aufgrund seiner vertraglichen Leistungsbeziehung zum Programmveranstalter bestimmt gekennzeichnet ist, ist er doch rundfunktechnisch aus der Sicht der Rezipienten als „Veranstalter“ der Sendungen anzusehen. Denn ob er die Sendung selbst produziert und dann über eine Zentrale verbreiten läßt, bzw. sich das Programm von einer Programmzentrale vermitteln läßt, um es dann in der vorbezeichneten Weise zu verbreiten, kann im Hinblick auf die allein maßgebliche rundfunkverbreitungstechnische Grundsituation nicht relevant sein.

Die Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Öffentlichkeit, die insbesondere im Urheberrecht ihre Berechtigung hat, § 15 Abs. 3 UrhG, wo es um die Verwertungs-

rechte an geistigen Werken geht, ist jedoch für die Untersuchung des Vorliegens von Rundfunkveranstaltungen nicht als allein entscheidendes Differenzierungskriterium heranzuziehen. Zu berücksichtigen ist überdies die konkrete Rezeptionssituation der (End-) Teilnehmer im jeweiligen räumlichen Bereich. Wesentlich für das Vorliegen von Rundfunk ist somit nicht die vertragliche Leistungsbeziehung zwischen Veranstalter und Abonennent, sondern die gleichzeitige Verteilung der Darbietungen von einer externen bzw. hauseigenen Zentrale an verschiedene räumlich getrennte (Individual-) Empfangsstellen, d.h. die Übertragung der Sendung darf sich technisch also nicht unmittelbar nur an den Abonennenten bzw. an eine bei diesem auf räumlich begrenztem Bereich befindliche, unbestimmte Vielzahl von Personen richten. Die rundfunkspezifische Empfangssituation (massenhafter Individualempfang) ist bei den mehreren in einem (mehrstöckigen) Kaufhaus aufgestellten Monitoren jedoch nicht gegeben. Für die Beurteilung des Vorliegens der rundfunkmäßigen „Allgemeinheit“ ist somit die Abonennenteneigenschaft der unmittelbaren Empfangsberechtigten ungeeignet; einen sachgerechten Anknüpfungspunkt bietet nur das Vorliegen der rundfunkverbreitungstechnischen Grundsituation im (End-) Teilnehmerbereich¹.

Bei der Übertragung der Darbietung über mehrere Monitoren in einen einzigen größeren Raum (Einzelhandelsgeschäft, Kaufhausetage) wird allerdings nur von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Teilnehmerkreis zu erweitern. Dieser Fall ist ähnlich den bei Publikumsveranstaltungen zur Anwendung kommenden Lautsprecheranlagen. Es fehlt hier regelmäßig an der Übertragung von einer Sendestelle hinaus zu einem örtlich getrennten, beliebigen Empfängerkreis und an der spezifischen Individualrezeptionssituation. Bei einer hauseigenen Anlage läge somit kein Rundfunk vor, bei einer externen Sendestelle nur dann, wenn die Teilnehmer eine un-

¹ Im Ergebnis ebenso „Schliersee-Papier“ mit Ergänzung, Film und Recht 1975, S. 653f. und FK 9/1981, S. 8

bestimmte Vielzahl von räumlich getrennten Personen darstellten, die als Allgemeinheit angesprochen werden könnte. Dabei käme es nicht darauf an, ob die Wiedergabe mehrheitlich nur in der „Privatsphäre“ oder in der Öffentlichkeit vor einer Vielzahl präsenter Publika erfolgte. Geschieht also die Übertragung einer Darbietung in einer (einzigen) räumlich Überblickbaren Einheit, dann kommt eine rundfunkrechtliche Qualifikation nur dann in Betracht, wenn die über eine externe Zentrale verbreiteten Programme sich bereits ihrerseits an eine unbestimmte Anzahl von (Individual-) Teilnehmern richtet und der Veranstalter zu dieser beliebigen Teilnehmergruppe gehört.

Unter dem Gesichtspunkt, daß die sich in einem eng begrenzten räumlichen Rahmen abspielenden elektronischen Kommunikationsvorgänge nicht unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff einzubeziehen sind, wird man jedoch die Kleinrundfunkveranstaltungen¹ bzw. auch den Hausgemeinschafts-(Hotel-, Anstalts-)„rundfunk“ noch unter den Rundfunkbegriff fassen können². Dabei handelt es sich um Fälle, wo Darbietungen innerhalb eines lokal begrenzten Gebietes bzw. innerhalb eines geschlossenen Gebäudes oder sonstiger geschlossener Räumlichkeiten in Form einer Eigenversorgung mittels Drahtleitung oder Kabel an eine Vielzahl angeschlossener Empfangsanlagen verbreitet werden.

Beim Hausgemeinschaftsrundfunk handelt es sich jedoch um einen Grenzfall. Dabei muß einschränkend festgestellt werden, daß nicht jeder kleine Hausgemeinschafts-„rundfunk“ darunterfallen sollte, sondern nur solche Hausfunkanlagen, die in einem größeren Gebäudekomplex (Hochhäuser, Riesenwohnblocks, Anstalten etc.) betrieben werden, deren Zugang

1 Siehe dazu FK Nr. 50/15.12.1982, S. 2

2 „Schliersee-Papier“, Film und Recht 1975, S. 653, siehe auch die dazu ergangene Ergänzung hinsichtlich Sendungen in Einrichtungen vom 10.9.1981, wo für Sendungen in Häusern oder zusammenhängenden Gebäudekomplexen lediglich auf das Merkmal der Allgemeinheit abgestellt wird, Ring, Textsammlung, Bd. II, F-I, 1.5.1.; vgl. auch OVG Münster, AFP 1977, S. 290; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 29f.; Wittmann, Rundfunkfreiheit, S. 7; a.A. Herrmann, RUF 1971, S. 273f., jedoch einschränkend bei Riesenwohnhäusern und -wohnblöcken, S. 276f.

normalerweise für ein größeres, variables Publikum und nicht auf einen begrenzten, privaten Besucherkreis zugeschnitten ist. Man denke in diesem Zusammenhang auch an die Großgemeinschaftsantennenanlagen, die dann zu Kabelfernsehanlagen werden, wenn ein Programm oder mehrere zusätzliche Programme dort eingespeist werden. Die Großgemeinschaftsantennenanlage versorgt von einem zentralen Standort aus Haushalte in einem Wohnblock, in einer Siedlung etc.¹ Dabei kann die Versorgung also ähnlich lokal begrenzt sein wie bei einer Hausgemeinschaftsrundfunkanlage, so daß man den Gedanken einer „Großgemeinschaft“ also auch für die Verbreitung in einem Gebäude (-komplex) fruchtbar machen sollte.

Unter dem verbreitungstechnischen Aspekt ist auch die Entscheidung des OVG Münster² in bezug auf eine Rundfunkveranstaltung³ innerhalb eines Krankenhauses verständlich. Bei dem dieser Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhalt vermittelte der Betreiber dieses „Krankenhausfunks“ über die anstaltseigene Nebenstellenanlage Tonbandprogramme, die aus Nachrichten und Unterhaltung zusammengesetzt waren. Dabei erfolgte die Programmverbreitung gleichzeitig über eine zentrale Abspielstelle durch das hausinterne Leitungsnetz zu den einzelnen räumlich getrennten Empfangsstellen. Insofern lag die verbreitungstechnische Grundsituation des Rundfunks, als eines elektronischen (Tele-) Kommunikationsmediums zum massenhaften Individualempfang durch eine räumlich getrennte Vielzahl von Personen vor. Unter dem verbreitungstechnischen Aspekt ist der Entscheidung des OVG Münster zuzustimmen⁴.

1 Siehe dazu 3. Kapitel, E, II, 4b, bb,aaa, 3.

2 OVG Münster, DÖV 1978, S. 519; vgl. auch Paptistella, DÖV 1978, S. 496, dort auch zur Übertragungs-gestaltung des Programms

3 Siehe dazu auch FK Nr. 50/15.12.1982, S. 2

4 Vgl. auch die Kritik zu diesem Urteil bezüglich des „fehlenden“ Merkmals der Allgemeinheit, W.Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation, S. 52; F. Sturm, Bildschirmzeitung, S. 98f.; Kull, AFP 1977, S. 253; H.H. Klein, Rundfunkfreiheit, S. 27f.; vgl. andererseits auch Lieb, Kabelfernsehen, S. 195ff., der die Programmausstrahlung an Empfangsstellen in der Privatsphäre von Individuen oder kleinen Gruppen, sofern kein funktioneller Zusammenhang vorliegt, als an die Allgemeinheit gerichtet ansieht, ebenso auch die Ergänzung zum „Schliersee-Papier“, FK 1981, S. 8

E. Die Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums unter den Pressebegriff

Der weite verfassungsrechtliche Pressebegriff umfaßt insbesondere die medialen Verkörperungen, die in den Landespressegesetzen unter dem Begriff „Druckwerk“ zusammengefaßt werden und darunter auch die „besprochenen Tonträger“. Der technische Vorgang bei Videokassetten wie bei Tonbändern oder Tonkassetten bezüglich Aufnahme, Vervielfältigung und Wiedergabe ist grundsätzlich der gleiche.

In einigen Bundesländern¹ wurde, in Anpassung an die Einführung der einheitlichen Verwendung des Begriffs Bildträger für das gesamte Strafgesetzbuch², der Begriff „Bildträger“ in die jeweiligen Landespressegesetze aufgenommen und damit auch das audio-visuelle Medium formal dem Pressebegriff unterstellt. Dadurch wurde der Begriff des „Druckwerks“ erneut ausgeweitet. Der Begriff Bildträger umfaßt neben einer optischen regelmäßig auch eine akustische Komponente, was vom Wortlaut her nicht direkt ersichtlich ist, so daß die audio-visuellen Speichersysteme dem Begriff Bildträger unterfallen³.

Aus dieser formalen Zuordnung der audio-visuellen Speichersysteme unter den Begriff „Bildträger“ durch einige Landesgesetzgeber, kann aber noch nicht auf deren materielle verfassungsrechtliche Verortung unter den Pressebegriff geschlossen werden⁴. Zu berücksichtigen ist, daß diese Einordnung im Zusammenhang mit der Anpassung an das Strafgesetzbuch des Bundes erfolgt ist⁵. Auch im Urheberrechtsgesetz⁶ findet der Begriff „Bildträger“ Verwendung (§ 16 Abs. 2

1 Saarland, Schleswig-Holstein, Bremen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, vgl. die entsprechenden Anpassungsgesetze des Landesrechts an das Bundesgesetz

2 Art. 18 Abs. 2 Nr. 5 Buchst. b EG-STGB, BGBl. I, 1974, S. 469

3 Vgl. dazu auch Schönke-Schröder. STGB-Kommentar, § 11 Abs. 3 Rdn. 90, Bearb. Albin fser

4 Vgl. dazu unter 3. Kapitel, B, II: und ferner zum Verhältnis Landesrecht/Verfassungsrecht, König, Teletexte, S. 180ff. (185f.)

5 Siehe dazu auch Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 18

6 Urheberrechtsgesetz vom 9.9.1965, BGBl. I, S. 1272, geändert durch EG-STGB vom 2.3.1974, BGBl. I, S. 469

UrhG), worunter eine „Vorrichtung zur wiederholbaren Wiedergabe von Bildfolgen“ verstanden wird. Auch das audiovisuelle Speichermedium unterfällt wegen dieser spezifischen Eigenschaft auch diesem Bildträgerbegriff. Urheberrechtlich wird das neue audio-visuelle Speichermedium dem Film zugeordnet, da der Film mittelbar als „Bildfolge“ oder „Bild- und Tonfolge“ gekennzeichnet wird¹. Dies ergibt sich aus der Differenzierung von „Filmwerken einschließlich der Werke, die ähnlich wie Filmwerke geschaffen werden“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 UrhG), sowie „Bildfolgen und Bild- und Tonfolgen, die nicht als Filmwerke geschützt sind“ (§ 95 UrhG)².

Auch wenn durch diese urheberrechtliche Begriffskennzeichnung das neue audio-visuelle Medium dem Filmbereich zugeordnet wird, so liegt damit nicht zwingend ein offensichtlicher Rechtswiderspruch zu der Regelung einiger Landespressegesetze vor. Denn das Urheberrecht befaßt sich mit den Verwertungsrechten geschützter Werke und behandelt damit eine sachlich beschränkte Regelungsmaterie³.

Davon zu unterscheiden ist jedoch die kommunikationsrechtliche Qualifizierung des audio-visuellen Speichermediums als Massenkommunikationsmittel, die in bezug auf die urheberrechtliche Einordnung durchaus zu anderen Ergebnissen führen kann⁴. Die Zuweisung des audio-visuellen Mediums (Bildträger) zum Pressebegriff in einzelnen Landespressegesetzen ist nur dann als sachlich angemessene Regelung anzusehen, wenn diese Zuweisung auch dem weiten verfassungsrechtlichen Pressebegriff kontinuieritäts- und typgerecht ist⁵. Wird jedoch die technologische Spannbreite der Grundrechtsbestimmung überschritten, so daß dies zu einer Veränderung im Grundtypus führt, dann hätte eine solche Einordnung unter den Pressebegriff eher gestalterischen Charakter und könnte nicht mehr als sach- und sinngerechte Regelung bezeichnet werden.

1 Vgl. §§ 2 Abs. 1 Nr. 6, 95 UrhG; Roeber, Film und Recht 1973, S. 311f.; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 20

2 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 20 m.w.N.

3 Ebd., S. 21

4 Vgl. ebd., S. 19, 24, 26

5 Siehe ebd., S. 51

Bei technischer Betrachtungsweise ist das Magnettonband (Tonträger) mit den Bildträgersystemen (audio-visuelle Speichersysteme) vergleichbar, denn auch beim Magnetbildband-Verfahren wird das Bild als elektrisches Signal gespeichert. Die Aufzeichnung und Abtastung erfolgt über einen Abtastknopf. Die Wiedergabe des Bildes erfolgt auf dem Bildschirm eines Fernsehgeräts, beim Tonband erfolgt die Wiedergabe über geräteeigene Lautsprecher bzw. mit dem Abspielgerät verbundene Lautsprecher. Vom technischen Verfahren her besteht somit eine hohe Vergleichbarkeit.

Ins Gewicht fällt jedoch, daß bei den „besprochenen Tonträgern“ die Bildfolge fehlt und gerade die Bildfolge als besonderes Kennzeichen des Films herausgestellt wurde. Bildfolge ist dabei in diesem Zusammenhang als bewegte Bildfolge und nicht als Aneinanderreihung einzelner (statischer) Bilder zu verstehen.

Zwar ist nicht zu verkennen, daß hier starke Affinitäten zum Pressebegriff bestehen, denn auch das Magnetfilmband ist im Grunde eine Mehrheit aneinandergereihter Fotografien und bildet somit einen verkörperten Gedankeninhalt. Doch ist gerade die bewegte Bilderfolge als Wesensmerkmal des Films erkannt worden, wobei die Tonfolge zwar regelmäßig hinzukommt, dies aber keine zwingende Notwendigkeit darstellt. Würde man das audio-visuelle Speichersystem als „Bildträger“ unter den verfassungsrechtlichen Pressebegriff fassen, so würde dies über Wortlaut und Sinn der verfassungsrechtlichen Regelung hinausgehen. Eine andere Schlußfolgerung hätte zum Ergebnis, daß der Pressebegriff den Filmbegriff (teilweise) umfassen würde, so daß letzterem im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nur eine beschränkt eigenständige Bedeutung zukäme und damit weitgehend inhaltsleer werden würde.

Es ist jedoch zu bedenken, daß auch das neue Medium in seiner spezifischen Verwendungsweise darauf angelegt ist, optisch auf öffentlich installierte Monitorwände übertragen

zu werden. Ob sich daraus schon eine Einordnung unter den verfassungsrechtlichen Filmbegriff gebietet, mag an dieser Stelle noch zurückgestellt werden. Übereinstimmung besteht jedoch im unterverfassungsrechtlichen Bereich dahingehend, daß eine öffentliche Filmvorführung nicht unter den Pressebegriff eingeordnet werden kann, da dabei das Produkt (Druckwerk) nicht körperlich verbreitet und auch die Substanz dem Betrachter nicht zugänglich gemacht wird¹.

Ungeachtet dessen, ob die bewegte Bilderfolge, die durch das Abspielen des Videorecorders auf den Monitorwänden in der Öffentlichkeit erzeugt wird, dem Filmbegriff zugeordnet wird oder ein Medium „sui generis“ darstellen sollte, ist jedoch festzustellen, daß diese öffentliche Vorführung nicht zu einer körperhaften Verbreitung des Gedankeninhalts führt. Aufgrund dieser spezifischen Verwendungsform liegt eine körperliche Vervielfältigung, wie sie dem Pressebegriff eigen ist, hier nicht vor.

Auch wenn das „Institut Presse“ faktisch keineswegs auf seinem Entwicklungsstand im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes „eingefroren“ oder als Status-quo-Garantie auf den Entwicklungsstand des damaligen Zeitpunktes hin verfestigt ist², so kann die Einordnung der „Bildträger“ und damit auch der audio-visuellen Speichersysteme unter die Presse nicht mehr als kontinuieritäts- und typengerechtes Verständnis des heutigen verfassungsrechtlichen Pressebegriffs angesehen werden.

Auch die Verfassungsgesetzgeber haben bei der Ausarbeitung des (späteren) Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG deutlich zwischen Presse und Film unterschieden. Sie haben sich damit gegen eine (teilweise) Einordnung des Films unter den Pressebegriff ausgesprochen, wobei sie unter Film auch die Filmvorführung

1 Vgl. schon für das Reichspreßgesetz, Löffler, Presserecht, Bd. I, § 2 Anm. 11 RPG, für die Landespressegesetze, Löffler, Presserecht, Bd. II, § 7 Rdn. 24, 37 LPG; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, S. 60 Rdn. 8f.; Scheer, Deutsches Presserecht, § 7 III e

2 Siehe Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 44, 52; siehe dazu Tettinger, JZ 1984, S. 405f.

verstanden¹. Nur so erklären sich die Diskussionen um die Nachteile, die der Allgemeinheit durch eine Filmvorführung entstehen können. Gerade das Problem einer Filmzensur hätte keiner Erörterung bedurft, wenn es nicht um den „Film“ als etwas in der Öffentlichkeit Vorgeführtes gegangen wäre². Ebenso war auch schon die Weimarer Reichsverfassung von der Verschiedenheit von Presse und Film ausgegangen, da das Lichtspielwesen in Art. 7 Nr. 20 eigenständig neben der Presse in Art. 7 Nr. 6 WV aufgeführt worden war.

Aufgrund der beabsichtigten kommunikativen Wirkungsweise besteht ein deutlicher Unterschied zur individuellen Nutzung des Presseprodukts. Soweit das audio-visuelle Medium die private (individuelle) Programmaufzeichnung und -speicherung ermöglicht, steht dies seiner Zuordnung, unter dem Gesichtspunkt des Vorhandenseins eines körperlichen Substrats, zum Pressebegriff nicht entgegen³. Der zweite entscheidende Unterschied ist darin zu sehen, daß das audio-visuelle Medium eine bewegliche Bildfolge verbreitet, was dem herkömmlichen Begriffsbild der Presse nicht (mehr) entspricht⁴.

Zwar kann eine Folge von (einzelnen) Fotografien noch unter den Pressebegriff fallen, eine geschlossene Folge beweglicher Bilder geht jedoch über die technische Spannbreite des Pressebegriffs hinaus⁵. Überdies hat die Fotografie oder (aneinandergereihte) Folge von Fotografien bei der Presse immer nur eine Ergänzungsfunktion - im Mittelpunkt steht die Ausdrucksform des Wortes, dessen Informationsaufnahme mittels eines Lesevorganges geschieht⁶.

Die kommunikative Wirkungsweise des neuen audio-visuellen Mediums wird jedoch gleichrangig durch die Ausdrucksformen

1 Vgl. zur Entstehungsgeschichte des GG, JÖR 1 (1951) S. 79ff.

2 Vgl. dazu auch Fuchs1, Die Rahmenkompetenz, S. 26, 29

3 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 51

4 Vgl. „Würzburger-Papier“, Media Perspektiven 1979, S. 408

5 Siehe dazu auch Rudolf/Meng, Rechtliche Konsequenzen, S. 48, mit Hinweis auf das Beispiel der comic-strips-Hefte

6 Theisen, Verfassungs-Forderungen, S. 10f.

Worte/Töne und bewegte Bilder geprägt¹. Es läßt sich somit abschließend feststellen, daß zwar Affinitäten des neuen audio-visuellen Mediums zur Presse bestehen, daß jedoch den erheblichen Unterschieden entscheidendes Gewicht beizumessen ist. Diese Unterschiede liegen in der spezifischen technischen Übertragungsweise (in der Öffentlichkeit) und des daraus resultierenden Fehlens eines körperlichen Substrats, sowie des Unterschieds in den verschiedenen (prägenden) Ausdrucksformen und der damit verbundenen unterschiedlichen Wirkungsweise begründet. Eine Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums unter den verfassungsrechtlichen Pressebegriff kann somit nicht mehr als sinn- und sachgerecht angesehen werden.

F. Die Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums unter den Filmbegriff

Der Film als Massenkommunikationsmittel weist besonders starke Affinitäten zu dem neuen audio-visuellen Medium auf. Da der Film im unterverfassungsrechtlichen Bereich bisher noch keine (gesetzliche) Begriffspräzisierung erfahren hat, erweist sich der verfassungsrechtliche Filmbegriff als der technischen Entwicklung (noch) offen².

Vom technischen Verfahren her, bestehen zwischen dem Film und dem audio-visuellen Medium nur geringe Unterschiede. Der „Film“ umfaßt alle gespeicherten Bildfolgen, die sich aus mehreren, in kurzer Zeitfolge ablaufenden Lichtbildern zusammensetzen³. Auch die Videokassette verkörpert gerade Bildfolgen bzw. Bild- und Tonfolgen im vorbezeichneten Sinne⁴. Es ist somit jeweils ein körperliches Substrat vorhanden, und zwar einmal in Form eines (meist) Zelluloid-

1 Vgl. dazu auch Bismark, Neue Medientechnologien, S. 81, der insbesondere diesen Unterschied in der kommunikativen Wirkungsweise aufgrund der verschiedenen spezifischen Ausdrucksformen betont.

2 Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 36

3 Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbe-
reiche, S. 51ff.; Brugger, Die neuen audio-visuellen
Systeme, S. 14ff., 29ff.

4 Brugger, Die neuen audio-visuellen Systeme, S. 14ff., 29ff.

bandes, zum anderen in Form eines Magnetbandes, auf dem der Aussageninhalt aufgezeichnet ist. Der Begriff Film geht dabei auf die Einführung des Zelluloidbandes zurück, als Schicht und Schichtträger die gemeinsame Bezeichnung „Film“ erhielten¹.

Die Art der Übermittlung von Gedankeninhalten ist nahezu übereinstimmend. Es wird jeweils das Filmband (-streifen) bzw. Magnetbildband in der Öffentlichkeit vorgeführt, wobei dies beim Film mittels eines Lichtprojektors erfolgt, während sich die Wiedergabetechnik des Videorecorders eines elektronischen Verfahrens bedient. Der technische Vorgang der Sichtbarmachung des Bildstreifens durch Projektion ist der gleiche. Daß die Projektion der Videokassette über ein Fernsehgerät erfolgt, ist ohne Belang. Denn es handelt sich trotzdem um keine fernsehtechnische Ausstrahlung, vielmehr um eine spezielle Nebennutzung der fernsehtechnischen Empfangsapparatur zur Filmprojektion. Die kommunikative Wirkungsweise aus der Sicht der Rezipienten muß (abgesehen von der unterschiedlichen Bilddimension) in beiden Fällen als gleich erachtet werden. Auch der Kommunikationsvorgang in der Öffentlichkeit ist der gleiche. Das audio-visuelle Medium in der hier zu untersuchenden „spezifischen“ Nutzungsweise ist wie der Film von seiner Anlage her dazu bestimmt, öffentlich vor einem größeren Publikum vorgeführt zu werden.

Zwar finden die Videorecorder auch heute noch überwiegend Verwendung im privaten Bereich, doch zeigen sich starke Tendenzen, die Wiedergabetechnik mittels Videorecorder auch im öffentlichen Bereich zunehmend zu nutzen. Man denke nur daran, daß das der Untersuchung zugrundeliegende lokale Programmvorhaben ebenfalls beabsichtigt bei Erfolg ihrer Programmvermittlung auf andere Städte zu expandieren². Immer

1 Siehe dazu Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 51

2 Vgl. die bereits eingetretene Entwicklung des lokalen Programmangebots über Videorecordertechnik in der Bundesrepublik Deutschland, Funkrundschau, in: FK Nr. 50/15.12. 1982, S. 1ff.; inzwischen existiert in Hamburg bereits ein „Hanse-Journal 1“, deren Produktionsgesellschaft eng mit der Koblenzer Produktionsgesellschaft liiert ist, ebd., S. 5

häufiger läßt sich zudem auch die Übermittlung eines Werbe-
programms über Bildmonitoren in den Wartehallen der Flug-
häfen, in Einkaufszentren, in Bahnhöfen und U-Bahnsationen,
in Schwimmbädern etc.¹ beobachten, wobei zur Verbreitung des
Programms die Wiedergabetechnik des Videorecorders Verwendung findet.
Es läßt sich somit ein starker Trend in Richtung der Ver-
wendung der Technik des Videorecorders feststellen². Man wird
aus dieser sich abzeichnenden Entwicklung folgern können,
daß die individuelle Nutzung des audio-visuellen Speicher-
mediums im privaten Bereich auch weiterhin ihren (hohen)
Stellenwert behalten wird, sich daneben aber auch die (noch)
„spezielle“ Nutzung des Mediums für Vorführungen in der lo-
kal begrenzten Öffentlichkeit stabilisieren wird. Im übrigen
könnte sich aus einer gegenwärtig noch feststellbaren erheb-
lichen Differenz der Nutzung der Videorecordersysteme im
privaten und im öffentlichen Bereich nichts Gegenteiliges
dafür ergeben, daß die spezifische Nutzung in der Öffentlichkeit
dem typischen Medienbild des neuen audio-visuellen Mediums
nicht mehr entspreche.

Die verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten folgen zunächst aus
der Technik des neuen Mediums; die konkrete Nutzung in der
Öffentlichkeit oder im privaten Bereich ist nur ein wei-
terer Ansatzpunkt für die Beurteilung der Einordnung in das
Mediengefüge. Ob heute die individuelle Nutzung im Privatbe-
reich noch als typische Form des neuen audio-visuellen Me-
diums anzusehen ist, soll hier also nicht weiter vertieft
werden. Entscheidend ist jedoch, daß durch die bestimmungs-
gemäße Vorführung in der Öffentlichkeit eine zum normalen
Vorführablauf zusätzliche soziale Komponente hinzutritt,
die bei der Einordnungsfrage auch sachgerecht gewichtet
werden muß. Die gewollte öffentliche Vorführung an ver-
schiedenen Plätzen der Innenstadt läßt die „spezifische“
Nutzung der audio-visuellen Wiedergabetechnik für diesen Lo-
kalbereich also nicht als Randnutzungsform erscheinen. So ist in

1 Vgl. dazu die Aktivitäten lokaler Programmanbieter in der Bundes-
republik Deutschland, Funkrundschau, in: FK Nr. 50/
15.12.1982, S. 3ff. und FK Nr. 10/9.3.1983 sowie Ratzke, Netz-
werk der Macht, S. 223f.

2 Vgl. dazu Funkrundschau, in: FK Nr. 50/15.12.1982, S. 3ff.

diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß diese Variabilität der Projektionsvorgänge ihre Entsprechung gerade auch beim Film findet, der sich insbesondere durch eine Offenheit der Projektionsverfahren auszeichnet. Die kommunikative Wirkung eines Massenkommunikationsmittels kann überdies lokal begrenzt sein, ohne daß von dem spezifischen Einsatz des Mediums im lokalen Bereich auf eine exklusive Randnutzung geschlossen werden könnte (z.B. bei lokaler Flugblattverteilung).

Zwar ist zu berücksichtigen, daß gravierenden Besonderheiten Rechnung getragen werden muß, jedoch ist hier die Nutzung des neuen audio-visuellen Mediums in einer lokal beschränkten Öffentlichkeit nicht derart herausragend, daß sie aus den normalen Wiedergabenutzungsmöglichkeiten des Speichermediums herausfallen würde. Es ist darauf hinzuweisen, daß das audio-visuelle Medium auch in der räumlich beschränkten „Öffentlichkeit“ im Ausbildungs-, Fort- und Weiterbildungsbereich bereits seit einigen Jahren Anwendung findet. Die mediale Funktion des neuen audio-visuellen Mediums wie des Films ist somit variabel. Vom Merkmal der beabsichtigten Vorführung des Aussageninhalts in der Öffentlichkeit ergibt sich somit kein Unterschied zum Film¹.

Auch die zeitliche Einsetzungsmöglichkeit der beiden Medien ist als vergleichbar anzusehen. Zwar können die Aussageninhalte grundsätzlich jederzeit übertragen werden; die konkrete spezifische Zweckbestimmung bindet jedoch die Rezipienten an die vom Kommunikator festgelegte Vorführungszeit. Jener kann sich das Programm beim Lokalprojekt nur in der Zeit von 9 bis 19 Uhr anschauen, wobei das Programm etwa stündlich wiederholt wird. Bei den gewöhnlichen Filmtheatern ist eine solche Fixierung der Vorführungszeiten nicht festzustellen. Zwar liegen die Vorführungszeiten bei ihnen normalerweise nachmittags und in den Abendstunden und auch die neunmalige Vorführung des Filmprogramms dürfte in nor-

1 Vgl. dazu Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 59; Diemer, Lexikon von AV-Begriffen, S.259

malen Filmtheatern wegen der längeren Filmprogramme nicht anzutreffen sein. Doch unterliegt die jeweilige Anordnung des Filmprogramms der Disposition des Theaterbesitzers, die dieser von publikumsattraktiven Vorführungszeiten und wirtschaftlichen Erwägungen abhängig macht. So können in unterschiedlichen Vorführungszeiten und in der unterschiedlichen Länge eines Filmprogramms¹ durchaus beachtenswerte Faktoren für den Wirkungsaspekt des Mediums liegen, im Rahmen der kommunikativ-technischen Wirkungsweise sind diese vom Kommunikator steuerbaren Faktoren jedoch nicht von erheblicher Bedeutung.

Auch dem finalen Aspekt, daß sich die Rezipienten beim Kinofilm versammeln, um der Filmvorführung beizuwohnen, während das Videokassettenprogramm auch zufällig vorbeikommenden Passanten zugänglich gemacht wird, kann kein erhebliches Gewicht beigemessen werden. Denn es gibt zumindest auch Filmbesucher, die sich erst kurzfristig (spontan) zum Besuch des Kinofilms entschließen (etwa bei der Konfrontation mit Kinoprogrammwerbung), wie es auch Zuschauer des Videokassettenprogramms gibt, die sich gezielt zu den bekannten Standplätzen der Monitorwände begeben, um sich aktuelle Informationen und Anregungen für einen Einkaufsbummel oder Freizeitvorschläge etc. zu holen. Dieser finale Aspekt kann lediglich Unterschiede umfangmäßiger Art in der Kontakterfassung der Rezipienten mit der jeweiligen Mediennutzungsform begründen, ist jedoch für die funktionsmäßige Vergleichbarkeit irrelevant. Entscheidend ist die Rezeptions-situation des Empfängers - er muß sich aktiv zur Vorführungsstelle begeben und wird nicht (typischerweise) passiv in seiner Privatsphäre angetroffen.

In den Ausdrucksformen Worte/Töne und bewegten Bildern der verbreiteten Aussageninhalte besteht Übereinstimmung zwischen Film und Videokassette, sieht man einmal von dem Ausnahmefall des heute unbedeutenden Stummfilms ab.

¹ Siehe zu den verschiedenen Variationsformen beim Film, Füchsl, Die Rahmenkompetenz, S. 7

Es ergeben sich zwar Unterschiede in der konkreten Programmgestaltung des Videokassettenprogramms zum Kinofilm, man denke etwa an die unterschiedliche Gewichtung zwischen Werbe- und redaktionellen Beiträgen beim Videokassettenprogramm¹ und an Werbe- und Hauptfilm beim Kinofilm, doch ist diese äußere Gestaltung variabel und kein spezifisch filmisches Wesensmerkmal.

Dieser steuerbaren Programmgestaltung, auch hinsichtlich des Programmumfangs, kann somit kein entscheidendes Differenzierungsmerkmal entnommen werden. So hätte der Produzent des Kassettenprogramms jederzeit die Möglichkeit sein Programm, etwa durch Hereinnahme eines längeren Unterhaltungsfilms, dem Kinofilm vergleichbar zu gestalten. Auch beim Kinofilm rechtfertigt es sich, nicht lediglich von „Film“, sondern von einem Filmprogramm zu sprechen, da dort (meist) ebenfalls eine Folge von gestalteten Aussagen² vorliegt (Werbe-, Vor- und Hauptfilm)³.

Unterschiede bestehen jedoch im Aktualitätsgrad der Programmbeiträge. Die Programmbeiträge des Kassettenprogramms weisen aufgrund ihrer täglichen Aktualisierung starke rundfunkprogrammliche Komponenten auf (Nachrichten, Kommentare, Interviews etc.). Diesem Aktualitätsgesichtspunkt kann jedoch kein erhebliches Gewicht beigemessen werden, da auch in der jüngeren Vergangenheit die Vorführung von Nachrichtensendungen im Filmtheater nichts Ungewöhnliches war. So geht die Wochenschau auf die Anfänge des Films zurück⁴. Die ersten Filme waren überhaupt nur Tagesdokumentationen. Sie zeichneten sich durch eine geringe Länge aus und zeigten Begebenheiten aus der Umwelt, darunter vielfach aktuelle Ereignisse⁵. In diesem Zusammenhang soll noch auf ein hi-

1 Vgl. 1. Kapitel, B, IV; Film und Recht 1982, S. 376

2 Vgl. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk, S. 28

3 Siehe dazu Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 303; Fuchs, Die Rahmenkompetenz, S. 8f.

4 Vgl. dazu 4. Kapitel, B, III, 2a

5 Vgl. dazu Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 56, 256ff.; Fuchs, Die Rahmenkompetenz, S. 12f., nach dem es insgesamt vier Wochenschauen gab („Blick in die Welt“, „Fox Tönende Wochenschau“ etc.)

storisches Spezialkinophänomen hingewiesen werden, das es noch bis Ende der sechziger Jahre in den Großstädten der Bundesrepublik Deutschland gab, das sogenannte Aktualitätenkino¹. Dieses befand sich meist an Verkehrsknotenpunkten der Großstädte. Sein Programm bestand jahrzehntelang ausschließlich aus Kurzfilmdarbietungen. Die Wochenschau war zudem in den Aktualitätenkinos Bestandteil des Spielprogramms. Dieses war kürzer als das der regulären Filmtheater; es erstreckte sich auf etwa eine Stunde. Ein besonderes Kennzeichen war die nicht an feste Besuchszeiten geknüpfte Wiederholung des Spielprogramms von den Vormittagsstunden bis in die späten Abendstunden mit der Möglichkeit des jederzeitigen Besucherzutritts gegen Zahlung eines geringeren Eintrittspreises. Trotz guten Besuchs haben die Aktualitätenkinos seit 1968 ihr Programm allmählich auf den regulären Unterhaltungsfilm umgestellt. Als Gründe wurden angegeben, daß nicht mehr genügend Kurzfilme zur Verfügung stünden, und daß die Wochenschau unter dem Einfluß des Fernsehens ihre Aktualität eingebüßt habe. Mit dieser Umstellung hat sich auf einem Gebiet der Spezialtheater eine strukturelle Rückbildung zum regulären Filmtheater vollzogen².

Die aktuellen Beiträge des Films haben sich somit im Zuge der Entwicklung des Hörfunk- und Fernsehwesens mehr und mehr in den Hörfunk- und Fernsbereich verlagert. Die Ursache dafür liegt in der vor dem Zweiten Weltkrieg noch relativ geringen Verbreitung der Rundfunkempfangsgeräte und dem populären Aufkommen des Fernsehens seit etwa Mitte der fünfziger Jahre. Auch dieser Hinweis auf die historische Entwicklung zeigt, daß auch aktuelle Beiträge durchaus dem Erscheinungsbild des Films entsprechen und nicht wesensfremd sind. Vielmehr hat sich aufgrund der (technischen) Konkurrenz zum Rundfunk eine Beschränkung auf mehr spezialisierte gesellschaftliche (Unterhaltungs-) Themenfilme

1 Siehe dazu Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 300 m.w.N.; Füchsl, Die Rahmenkompetenz, S. 20f. („Aki's")

2 Roeber/Jacoby, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 300 m.w.N.

herausgebildet. Aus diesem mehr publizistischen Spezialisierungsprozeß läßt sich somit nicht folgern, daß die Aktualvermittlung völlig durch den Rundfunk substituiert worden sei. Ein mehr oder weniger hoher Aktualitätsgrad stellt somit kein spezifisch filmisches Wesensmerkmal dar. Auch eine öffentliche Projektionsvorführung auf Monitorwänden im Freien entspricht durchaus dem Erscheinungsbild des Films, wie die Existenz von Autokinos und Freilichttheatern anschaulich demonstrieren¹.

Resümierend läßt sich konstatieren, daß das neue audio-visuelle Speichermedium in seiner „spezifischen“ Nutzungsweise und der Film in ihrer funktionalen Ausrichtung als Kommunikationsmittel vergleichbar sind. Dem technischen Verfahrensunterschied ist keine erhebliche Bedeutung zuzumessen. Diese verfahrenstechnische Irrelevanz folgt daraus, daß der verfassungsrechtliche Filmbegriff nicht auf den Filmstreifen als gegenständliche Filmmaterie absolut fixiert ist², sondern die Projektionsträger wegen ihrer weitgehenden technischen Offenheit durchaus variieren können. Die Unterschiede im filmischen Trägersubstrat sind geringfügig, und da der Film (noch) als entwicklungs offen anzusehen ist, kann die Einordnung des neuen audio-visuellen Mediums unter den verfassungsrechtlichen Filmbegriff noch als sinn- und sachgerecht bezeichnet werden³.

1 Vgl. Roeber, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medienbereiche, S. 301

2 Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Rdn. 195 zu Art. 5 GG; Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 39

3 Vom Ergebnis ebenso, jedoch ohne Berücksichtigung der Projektionsweise in der Öffentlichkeit (individuelle Nutzungsform), Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 38f.; Tettinger, Neue Medien, S. 24; wohl auch Scheuner, Rundfunkfreiheit, S. 51

6. Kapitel

Zusammenfassende Schlußbetrachtung der Ergebnisse der Einordnungsversuche

Eine sinnvolle Begriffseinordnung, wie sie der Untersuchungsproblematik zugrundeliegt, muß mehrdimensional erfolgen, wobei technische und funktionale sowie sach- und rechtsgeprägte Aspekte einzubeziehen sind. Dies setzt überdies eine genaue Kenntnis der technischen Funktionsweise der medientechnischen Neuentwicklung voraus. Nur auf diese Weise lassen sich (eventuellen) Eigengesetzlichkeiten des neuen Mediums auch hinreichend Rechnung tragen. Die Standortbestimmung des neuen Mediums darf nicht sofort aus dem Trialismus von Rundfunk, Presse und Film zu lösen versucht werden, sondern die Einordnung muß zunächst einmal von der (jeweiligen) Kommunikationsnatur des neuen Mediums ausgehen.

Die Einordnungsversuche des neuen audio-visuellen Mediums unter die traditionellen Medienbegriffe haben ergeben, daß dieses unter den Filmbegriff des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG eingeordnet werden kann. Trotz unterschiedlicher Technologien erwies sich der Filmbegriff als derart entwicklungsoffen, daß sich die Einbeziehung der neuen medialen Kommunikationsform in den Filmbegriff unter dem Gesichtspunkt der sach- und sinngerechten Gleichbehandlung rechtfertigte.

Die Grenze des stillschweigenden Verfassungswandels wurde hier nicht überschritten, da es sich nicht um den gestaltenden Eingriff eines andersartigen Phänomens in bestehende Kategorien, sondern um die interpretative Weiterentwicklung einer bekannten Erscheinungsform handelte. Eine deutliche Eigenständigkeit des neuen Mediums ließ sich nicht feststellen, so daß sich daraus eine verfassungsrechtliche Bewertung als Medium „sui generis“ ergeben hätte; vielmehr erwiesen sich die Verbindungslinien zu dem traditionellen Filmbegriff als vorrangig.

Gegenüber den beiden anderen Medienbegriffen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, die ebenfalls als technische Weiterentwicklungen offen erkannt wurden, erwiesen sich die Unterschiede zu dem neuen audio-visuellen Medium als erheblich. Die Verfassungsbegriffe des Rundfunks und der Presse weisen eine spezifische Struktur auf und sind durch das dadurch geprägte Medienbild festgelegt. Technische Weiterentwicklungen haben sich in nicht unerheblicher Weise auch in dem so festgelegten Medienbild von Presse und Rundfunk niedergeschlagen.

Demgegenüber hatte der verfassungsrechtliche Filmbegriff noch keine derartigen Erweiterungen erfahren. Seine mediale Funktion erwies sich als weithin variabel, wobei sich diese Variabilität in der Offenheit der Projektionsverfahren und der damit verbundenen Offenheit der Projektionsträger zeigte. Eine nochmalige Erweiterung des Rundfunk- bzw. des Pressebegriffs hätte die prägenden Begriffskonturen verschwimmen lassen. Im Sinne einer verfassungsrechtlich notwendigen Abgrenzung der drei Begriffe von Rundfunk, Presse und Film muß deren Grundrechtskern auch angesichts technischer und sozialer Entwicklungen gewahrt bleiben¹. Dem unterverfassungsrechtlichen Gesetzgeber fällt die Aufgabe zu, die Medienbegriffe entsprechend den technischen Neuerungen oder sozialen Entwicklungen aufgrund der funktionalen Garantien des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG offenzuhalten und den veränderten Entwicklungsbedingungen anzupassen.

Die lokale Programmtätigkeit mittels Videorecordertechnik ist somit zulässig. Die Betätigung als „Film“-unternehmer bzw. die Gründung eines derartigen „Film“-betriebs steht grundsätzlich jedermann frei. Die Filmfreiheit ist als individuelles Grundrecht real verwirklicht.

¹ Vgl. dazu Scholz, Audiovisuelle Medien, S. 30

L e b e n s l a u f

Name: Manfred Emmes

Geburtsdatum: 07.06.1955

Geburtsort: Bernkastel-Kues

Eltern: Wilhelm Emmes und Ehefrau Anita geb. Herges

Familienstand: ledig

Schulbildung: 4 Jahre Volksschule in Bernkastel-Kues
Besuch des Nikolaus von Kues-Gymnasiums in Bernkastel-Kues von 1966-1974

Reifeprüfung: 21.05.1974

Berufsausbildung: Studium der Rechtswissenschaften an der Philipps-Universität in Marburg/Lahn WS 1974/75 bis WS 1975/76
Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz SS 1976
Université de Lausanne in Lausanne (Schweiz) WS 1976/77 bis SS 1977
Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz WS 1977/78 bis SS 1979
Ablegung der ersten juristischen Staatsprüfung am 25.03.1980
Beginn der Referendarausbildung im OLG-Bezirk Koblenz am 01.05. 1980.
Ende des Referendariats mit Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung am 20.09.1982
Beginn des Studiums der Politik- und Geschichtswissenschaften an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz im WS 1980/81

Druck und Verarbeitung: copy shop, darmstadt, tel. 21353